

А. О. Саржан

**ТРАНСФОРМАЦІЯ
ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА
ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ
УКРАЇНИ
(1991 – 2010 рр.)**

МОНОГРАФІЯ

Донецьк 2014

УДК 622.333.013(477)
ББК 65. 305.143.4

Рецензенти:

Нікольський В. М., доктор іст. наук, професор
Агапов В. Л., доктор іст. наук, професор
Горбатенко О. В., канд.. юридичних наук, доцент

Рекомендовано до друку гуманітарною радою Донецького національного технічного університету, протокол №2 від 26 листопада 2014 р.

Саржан А.О.

Трансформація інституційного середовища вугільної промисловості України (1991-2010 рр.): монографія. –Донецьк: ДонНТУ, 2014. – 269 с.

В монографії розглядається процес формування ринкового інституційного середовища вугільної промисловості України в умовах трансформації соціально – економічної системи. Увага зосереджена на основних аспектах цієї проблеми: розробка державної політики розвитку вугільної промисловості в умовах формування ринкових відносин, законодавче забезпечення діяльності вугільних підприємств, реформування системи управління і відносин власності у вугільній галузі.

ВСТУП

Досвід радикальних реформ останніх десятиріч в Україні свідчить, що серед них однією із найважливіших і найскладніших була трансформація планової, директивної соціально-економічної системи в ринкову. Ці перетворення, як відомо, відбувалися на основі принципів сучасної монетаристської теорії. Принциповими положеннями цієї теорії є функціонування приватної власності, вільного ринку, мінімізація ролі держави в економіці, захист інтересів особистості. Саме приватна власність та вільний ринок найбільш характерні риси монетаризму. Його прибічники ринок вважають універсальним механізмом регулювання соціально-економічних процесів в суспільстві. На їхню думку, він створює природний порядок в суспільстві через добровільний обмін товарами та послугами, що сприяє підвищенню ефективності виробництва та добробуту людей. З точки зору монетаристської концепції сучасні ринкові відносини являють собою самоврівноважену, саморегулюючу систему, яка забезпечує політичну свободу і економічну ефективність.

Важливим принципом монетаризму є необхідність розбудови правової держави, де влада обмежена фундаментальними принципами верховенства права. Головними функціями такої держави є підтримка цілісності та стабільності суспільства через захист особистих свобод. При цьому послідовники цієї теорії наголошують на мінімізації втручання держави в економічне життя суспільства. Вони погоджуються з тим, що втручання держави в розвиток економіки можливе і неминуче, але не з метою корегування ринкових механізмів, а шляхом створення умов для активізації конкуруючих сил ринку за допомогою раціональної грошової політики. Відповідно до цієї теорії грошова маса, яка знаходиться в обігу відіграє визначальну роль в стабілізації і розвитку ринкової економіки, а у суспільстві завжди повинен бути попит на гроші, що стримує інфляцію [1]. При цьому соціальна сфера, вважають монетаристи, не повинна бути пріоритетним напрямом діяльності держави оскільки соціальні програми призводять до підвищення інфляції.

Однак досвід кардинальних суспільних перетворень у 1990-х роках в Україні свідчить, що запозичення будь-якої наукової концепції без урахування конкретних умов розвитку суспільства тієї держави де вона впроваджується не гарантує позитивних результатів. Псевдонаукові маніпуляції монетаристськими ідеями завдали становленню ринкової економіки в Україні величезної шкоди.

Трансформація економіки на основі принципів монетаристської теорії без урахування специфіки існуючого в державі інституційного середовища, зосередження уваги винятково на ринкових аспектах реформ, поспішне, некритичне впровадження чужого досвіду, недооцінка ментальних факторів призвели до катастрофічних наслідків: руйнування економіки, масового зубожіння людей, суспільно – політичної напруги. Вітчизняні «реформатори» під керівництвом американських та європейських радників по суті намагалися скоротити шлях до капіталізму, створюючи ринкову економіку без основоположних інститутів і базової інфраструктури.

Особливо у важкому стані опинилася одна із базових галузей економіки України – вугільна. За радянських часів відношення влади щодо розвитку вугільної промисловості України було неоднозначним. Якщо у 1950-1960-ті роки політика держави була спрямована на прискорений розвиток цієї галузі, то в наступні десятиріччя центральні союзні органи влади пріоритетним завданням вважали інвестування розвитку вуглевидобутку у східних регіонах СРСР. Водночас вугільна галузь України не одержувала необхідних матеріальних і фінансових ресурсів для виробничого і соціального розвитку, в ній накопичувалися багато складних технічних, економічних, соціальних, екологічних та інших проблем.

На початок 1990-х років шахтний фонд України знаходився у вкрай занедбаному стані, майже половина основних промислово-виробничих потужностей була зношена. Хронічний дефіцит інвестицій гальмував модернізаційні процеси, згорталосся також шахтне будівництво, тому закриття потужностей з видобутку вугілля значно випереджало їх уведення. Численні і не завжди обґрунтовані реорганізації управління галуззю призвели до порушення зовнішніх та внутрішньогосподарських зв'язків, до зниження трудової,

виробничої і виконавчої дисципліни в усіх ланках виробничого процесу. Вкрай негативно позначилось на діяльності вугільних підприємств незадовільне матеріально-технічне забезпечення галузі.

Погіршення становища вугільної промисловості вкрай загостило соціально-економічну ситуацію та спровокувало потужні шахтарські страйки. У свою чергу масові виступи гірників 1989-1990 рр. призвели до ще більшої кризи галузі, подальшого скорочення обсягів виробництва, падіння ефективності вуглевидобутку.

Після проголошення незалежності України одним з актуальних завдань, що постало перед країною, стало здійснення переходу від планової економіки до ринкової. Проте цілісної науково обґрунтованої моделі трансформації суспільства, зокрема й економічних відносин, звичайно, не було. Подібна ситуація повною мірою стосувалася й процесів, що відбувалися у вугільній промисловості. За таких умов особливо гостро постало питання про розробку основних напрямів державної політики розвитку вугільної промисловості у нових соціально-економічних умовах, її законодавчого забезпечення, реформування відносин власності та системи управління

Звичайно на початку ринкових перетворень в Україні не існувало теоретично осмислених і водночас адаптованих до конкретних умов моделей формування нового інституційного середовища вугільної галузі, що обумовило суттєві прорахунки, неефективні рішення, а іноді й помилкові підходи до вирішення існуючих проблем.

В даній монографії досліджується трансформація інституційного середовища вугільної промисловості в умовах становлення ринкових відносин. Увага зосереджена на основних аспектах цієї проблеми: розкриті поняття і сутність інституціоналізму та інституційного середовища, дослідженні питання розробки державної політики розвитку вугільної промисловості в умовах формування ринкових відносин, законодавчого забезпечення діяльності вугільних підприємств, реформування системи управління і відносин власності у вугільній галузі.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1. Інституція як базова категорія інституціоналізму

Одним із важливих напрямів сучасних вітчизняних досліджень в соціально-економічній сфері є широкий спектр проблем трансформації планової, адміністративної економіки в ринкову. Аналіз змісту, внутрішніх механізмів, протиріч та наслідків ринкових перетворень в Україні протягом останніх двох десятиріч потребує належного наукового осмислення з урахуванням новітніх досягнень економічних та соціально-гуманітарних наук.

На нашу думку, об'єктивному висвітленню цих процесів буде сприяти, використання дослідницького інструментарію інституціоналізму. Він є одним із методологічно продуктивних напрямів економічної теорії у дослідженні змісту та механізму реалізації процесів системної суспільної трансформації та розвитку перехідних економік. Це зумовлено, передусім тим, що інституціоналізм орієнтується на дослідження соціально-економічних систем у широкому суспільному контексті, з урахуванням національно-історичних та соціально-культурних факторів розвитку людини і суспільства. Предметом його дослідження є інституції, які мають місце не лише в економіці, а і в соціальній сфері, в політиці, праві, моралі тощо. Використання інституційної теорії забезпечує широкий погляд на розвиток економіки і суспільства, дозволяє аналізувати їх як цілісний організм у взаємодії і взаємовпливу з іншими інституціями в історичній ретроспективі.

Не ставлячи за мету всебічний аналіз цієї теорії (його надано в численних публікаціях учених–економістів), досліджуючи трансформаційні процеси у вугільній промисловості в умовах формування ринкової економіки України, з використанням аналітично-дослідницького потенціалу інституціоналізму, доцільно, на наш погляд,

з'ясувати його сутність, основні методологічні принципи та особливості формування інституційного середовища.

Виникнення інституціоналізму було зумовлено низкою чинників. На межі XIX-XX ст. в США – найбільш економічно потужній і найбагатшій державі світу – в процесі формування великих монопольних об'єднань, середні і дрібні підприємства не витримували конкуренції з трестами, що призвело до масового банкрутства. Прискорена монополізація економіки супроводжувалася проявами ринкової нестабільності, зокрема посиленням циклічності, загостренням проблеми зайнятості тощо. У ці роки в суспільстві виникли гострі соціальні протиріччя між найманими робітниками і підприємцями. Водночас відбувалося формування нових соціальних груп в середовищі так званого «середнього класу», які вимагали захисту своїх інтересів шляхом реформування економіки. Активізували свою діяльність профспілкові та інші громадські організації, які підтримували і очолювали робітничий рух. Все очевиднішою була потреба у регулюванні ринку, підвищені ролі держави у цьому процесі, загалом в демократичному реформуванні суспільства

У цей період в економічній науці США та країн Заходу панували ідеї економічного лібералізму. Ідеологи ліберальної теорії вважали неприпустимим активне втручання держави в господарське життя суспільства, а капіталізм розглядався як стійка саморегулююча система, яка здатна досягти й забезпечити ринкову рівновагу, яка дозволяє ліквідувати безробіття, не допускати тривалих кризових ситуацій. Однією із найважливіших умов економічного і соціального прогресу вважалася приватна власність і вільне підприємництво, захищене законодавством. У центрі ліберальної економічної теорії була так звана «людина економічна», а найважливішим методологічним принципом був аналіз діяльності ізольованого, раціонально діючого суб'єкта.

В умовах наростання соціально-економічної кризи в суспільстві теорія досконалості ринкового механізму та його універсальності як регулятора стихійного ринкового середовища, яку понад сто років сповідували економісти, втрачала свою актуальність і значущість. За цих умов в США починають формуватися альтернативні економічні ідеї, однією

з яких був інституціоналізм. Пізніше цей напрям одержав широке розповсюдження в економічній науці країн Заходу. Ця теорія була спрямована на подолання недоліків капіталізму шляхом його демократичного реформування. Ліберальним ідеям про природний розвиток ринку, його саморегулюючу властивість і невтручання у цей процес держави інституціоналісти протиставили пошук нових форм соціальної організації і нового змісту економічної демократії. Вони «обґрунтували ідеї про необхідність державного впливу на найразючіші «дефекти» ринкового механізму, пов'язані з різким зростанням соціальної нерівності, монополізацією та кризами, розходженням приватних та суспільних інтересів» [1]. Головною в теорії інституціоналістів була ідея створення ефективного механізму соціального контролю з боку суспільства, який був би спрямований на забезпечення усталеного і керованого розвитку економіки.

Сьогодні інституціоналізм є одним із поширених і плідних напрямів економічної теорії. Його актуальність і значущість зумовлені передусім перевагами методології, а також своєрідністю предмета пізнання. Відомо, що предметом дослідження переважної частини існуючих економічних теорій є певні об'єктивні процеси, що відбуваються у виробництві або обміні (створення багатства народів, виробничі відносини і їх взаємодія з продуктивними силами, ресурси та їх використання тощо). Предметом дослідження інституційної теорії є інституція. Це базова, вихідна категорія інституціоналізму, яка власне й дала назву даному напрямку економічної теорії.

При цьому варто зазначити, що серед наукового співтовариства немає єдиного погляду як на термінологічне позначення цього поняття, так і на його сутність. Засновники інституційної теорії (Т. Веблен, І. Гамільтон, Дж. Коммонс та інші) у своїх працях вживали єдиний термін – інституція (анг. «institution» від лат. «institution» – звичай, спосіб дії, напрямок, вказівка). В російськомовних виданнях цей базовий термін перекладали і як інституція [2], і як інститут [3]. До речі, при перекладі відомої роботи Т. Веблена «Теорія бездіяльного класу: Економічне дослідження інституцій» її повна назва була представлена в скороченому вигляді, внаслідок чого втрапилася друга, важлива як змістовно, так і понятійно, частина назви. А

сам авторський термін «institution» було досить вільно перекладено як «інститут». Саме цей неточний переклад набув поширення у російськомовних виданнях. Це понятійне подвоєння згодом було привнесено і в українські економічні публікації. Сьогодні, в зарубіжній інституційній теорії основною категорією є саме «інституція», а не «інститут» (institutes), в Росії – навпаки використовується переважно поняття «інститут», в Україні хоча й має місце паралельне вживання цих термінів [4], в наукових публікаціях частіше використовується поняття «інститут». Втім, сьогодні деякі учені наполягають на необхідності розмежування цих понять, і повернення до авторського варіанту терміну [5].

Однак набагато важливіше те, що серед науковців немає однастайності і щодо змісту терміна «інституція». Більшість критиків теорії інституціоналізму наголошують саме на надзвичайно широкому і розмитому змістовному наповненні цієї базової категорії. Основоположник раннього інституціоналізму Т. Веблен під інституціями розуміє комплекс звичних накопичених попередньою життєдіяльністю, способів мислення щодо відносин між людиною і суспільством, а також загальноприйняту поведінку. Він вважав, що «інституції – це результати процесів, що відбувалися у минулому, вони пристосовані до обставин минулого і, таким чином, не є цілком відповідними вимогам теперішнього часу» [6]. Пізніше, в праці «Місце науки в сучасній цивілізації та інші аспекти» (1919), він підкреслює, що інституції це «установлені навички мислення, спільні для більшості людей», вони є продуктом тривалого попереднього історико-соціального досвіду людей.

Подібний підхід до змістовного наповнення даної категорії був притаманний і іншим представникам раннього інституціоналізму. Г. Гамільтон вважав, що інституції «означають переважаючий і стійкий спосіб мислення чи дії, який став звичним для групи і перетворився для народу у звичай» [7]. Відомий американський економіст, один із головних представників раннього інституціоналізму Дж. Коммонс, на відміну від Т. Веблена, який пріоритетним вважав психологічні та біологічні фактори, на перше місце виніс аналіз юридично-правових інституцій. Він сприяв започаткуванню

розрізнення у змісті цієї категорії як неформального (звичаєвого), так і формального (правового) аспектів.

Тобто, ранні інституціоналісти, незважаючи на акцентування уваги на деяких нюансах значення, під інституцією переважно розуміли сукупність усталених звичаїв, традицій, способів мислення та поведінкових стереотипів окремих індивідів, соціальних груп та суспільства в цілому. Вони сформовані історичним соціальним розвитком суспільства і успадковані наступними поколіннями усталені ментальні та поведінкові зразки, що регулюють, унормовують на звичаєвому та правовому рівні людську взаємодію [8].

У наступні роки теоретичне осмислення змісту цієї категорії суттєво еволюціонувало. Проте, сьогодні, незважаючи на існування різних течій інституційної теорії, їх базовим методологічним принципом залишається застосування інституційного методу, який базується на використанні інституції як основного аналітичного інструменту дослідження. Однак, як і раніше, немає достатньої чіткості й однозначності у розумінні цього поняття.

У сучасному науковому середовищі найбільш поширеним є визначення інституцій, яке запропоноване засновником нової економічної історії, лауреатом Нобелівської премії (1993), автором важливих досліджень з теорії інституціоналізму Д. Нортом. У своїй відомій праці «Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки» (1990) він визначає інституції як «правила гри» в суспільстві або, точніше, вигадані людьми обмеження, які спрямовують людську взаємодію у певне русло і, як наслідок, структурують стимули у процесі людського обміну – політичного, соціального чи економічного» [9]. В інших працях Д. Норт зазначає, що інституції це – «правила, механізми, які забезпечують їх виконання, і норми поведінки, які структурують взаємодії, що повторюються між людьми» [10]. Або, інституції це – «формальні правила, неформальні обмеження і способи забезпечення дієвості обмежень» [11]. Існують й інші його визначення інституцій.

При цьому варто звернути увагу на те, що Д. Норт поперше, розмежовує інституції (правила, норми) й організації (групи людей, які обмінюються між собою правами власності). Інституції трактуються як правила гри, за якими діють

організації [12]. Організації визначаються як групи індивідів, пов'язаних між собою спільним прагненням досягти певних цілей. До організації він зараховує політичні організації (політичні партії, сенат, міські ради), економічні органи (фірми, профспілки, кооперативи), суспільні органи (церкви, клуби, спортивні асоціації) та освітні органи (школи, вищі навчальні заклади тощо). На його думку, як і інститути, організації структурують взаємодію суб'єктів економічної діяльності.

По-друге, Д. Норт розмежовує інституції на неформальні (неофіційні) на формальні (офіційні). Під неформальними інституціями він розуміє існуючі неофіційні, неправові обмеження. До них належать певні традиції, усталені звичай, неписані кодекси поведінки, господарська етика, культурна спадщина та ментальні стереотипи. Формальні інституції – це офіційні, правові обмеження, які є результатом надання правових рамок інституційним нормам суспільства, тобто їх юридичними закріплення та відповідним організаційним втіленням [13].

Останнім часом науковці пропонують численні уточнення змісту інституцій. Серед десятків запропонованих інтерпретацій цієї категорії найбільш цікавими, на нашу думку, є визначення дані авторитетними представниками провідних течій інституційного напрямку. Так, видатний представник сучасного традиційного інституціоналізму Дж.Ходжсон в передмові до своєї програмної монографії «Економічна теорія та інституції: Маніфест сучасної інституційної економічної теорії», опублікованій російською мовою у 2003 р., висловлюючи невдоволення попередніми визначеннями інституції, запропонував свої бачення сутності основоположної категорії цієї теорії. Він визначає інституцію «в основному як довговічні системи правил, що склалися та укорінилися, що надають структуру соціальним взаємодіям. Коротше кажучи, інституції суть системи соціальних правил» [14].

Деякі вчені вважають, що одне із найбільш повних визначень змісту інституцій надано англійським економістом Е.Остромом. На його думку, інституції можуть бути визначені як «набори працюючих правил для визнання того, хто має приймати рішення в певних сферах, яких загальних правил слід дотримуватись, яким процедурам необхідно слідувати, яку

інформацію слід чи не слід продукувати, які остаточні наслідки матимуть для індивідів ті чи інші їх дії.

Усі правила містять приписи про те, що заборонено, що дозволено чи як слід діяти. Працюючими правилами є такі, що реально діють, за якими існує контроль та примус до їх дотримання у разі, індивіди роблять вибір щодо власних дій ...» [15]. Втім, на наш погляд, важко погодитися з тим, що це визначення є повним і чітким. Скоріше – це пояснення авторського розуміння сутності цієї категорії.

Загалом, на сьогодні, незважаючи на різне бачення інституцій представниками провідних течій цієї теорії, виявляється певне зближення їх позицій. Так, Е.Фуруботн та Р.Ріхер в монографії «Інституції та економічна теорія. Внесок нової інституційної теорії» (1998 р.) під інституціями розуміють набір формальних та неформальних правил, а також спонукальні заходи до їх дотримання. В.Каспер інституціями вважає правила людської взаємодії. Дж.Кемпбел також вважає, що інституції складаються з формальних та неформальних правил, механізмів спостереження та примусу до їх дотримання [16].

Різні точки зору щодо визначення змісту інституції існують й серед вітчизняних науковців. Так, академік НАН України А.Чухно, посилаючись на визначення представників даної теорії, під інституціями розуміє «спосіб мислення і дії, втілений у соціальних звичаях, установленнях, правилах і звичках» [17]. Доктор економічних наук В.В.Дементьєв, розглядає інституції як форму соціальної взаємодії, мета якої – структуризація відносин між учасниками господарського процесу. При цьому він виокремлює й аналізує одинадцять головних, на його думку, однак інституції [18]. Т.В.Гайдай, досліджуючи еволюцію теоретичних визначень інституції, робить висновок про зближення наявних концептуальних підходів до визначення цієї категорії, формування узагальненого розуміння інституцій як «системи норм і правил, що впорядковують і структурують соціально-економічну взаємодію економічних суб'єктів та соціальних груп» [19]. Існують і багато інших визначень.

Таким чином, аналіз думок, існуючих в науковому середовищі щодо змісту інституцій, свідчить, що, по-перше,

незважаючи на те, що з часу виникнення інституціоналізму пройшло більш ніж століття, послідовники цього напрямку економічної теорії так і не дійшли згоди щодо предмету її базової категорії. Склалася парадоксальна ситуація: інституційна економічна теорія існує, її послідовниками опубліковані численні монографії і наукові статті, а чіткого, однозначного пояснення центральної, основоположної категорії інституційного аналізу – інституції, яка власне і дала назву цій теорії, й до сьогодні немає. Триває болісний, неоднозначний процес пошуку найбільш прийняттого науковим співтовариством визначення цієї складної категорії. Втім, варто зважати на те, що подібна ситуація характерна і для інших наук. Зокрема, щодо таких наукових категорій, як «культура», «цивілізація», «менталітет» та багатьох інших сьогодні існують численні дискусійні судження, гіпотетичні пропозиції, які є результатом рефлексії, відображення існуючих концепцій і теорій. Нині зусилля науковців зосереджені на більш чіткому визначенні природи, сутності, генези, змісту інституції, розкритті її структури, місця та ролі у розвитку суспільства.

По-друге, за роки існування інституціоналізму відбулося суттєве розширення розуміння поняття інституції, що призвело до її «розмивання», перетворення в досить аморфну сутність. Основною ідеєю фундаментальної праці основоположника інституціоналізму Т. Веблена «Теорія бездіяльного класу», на наш погляд, було намагання зрозуміти як внутрішній світ людини, який проявляється через звички, образ мислення, домінуючу духовну позицію та поведінку, і стає характерним, іноді навіть домінуючим у суспільстві, впливає на її економічну діяльність. Звичайно, економічні агенти (і не лише вони), приймаючи ті чи інші рішення, враховують (повинні враховувати) численні фактори, прораховують свої кроки, передбачують свої дії та їх наслідки. Саме на цьому етапі важливу роль відіграють накопичений досвід, знання, стимулюючі мотиви. Тобто те, що можна назвати невідчутною, невловимою реальністю яка впливає на поведінку людей. Вона формується історично і передається із покоління до покоління, трансформуючись відповідно до змін, які відбуваються у суспільстві. Саме від внутрішнього світу, духовних переконань

людини багато в чому залежать її дії, саме цим пояснюється чому за однакових обставин люди діють по-різному. Причому часто за зовнішніми, видимими діями (образами поведінки) приховано реальний, внутрішній спонукальний смисл.

Разом з тим варто зазначити, що взаємини людей в суспільстві це не родинні і не особисті взаємини, які складають персональний досвід кожного з них. Суспільні взаємини окремих індивідів формуються далеко за межами можливих особистих контактів і підтримуються через суспільні механізми, які один із найвідоміших істориків і теоретиків історичної науки А. Тойнбі називав інституціями. «Без інституцій, зазначав він, суспільства не могли б існувати. Адже й самі суспільства – це інституції найвищого порядку. Вивчення суспільств і вивчення інституціональних взаємин – це одне й те саме» [20].

Як відомо, у первісному розумінні під інституціями Т.Веблен мав на увазі саме суспільні соціально–психологічні фактори, які впливають на поведінку людей, досліджував їх вплив на діяльність економічних агентів. Однак пізніше, його послідовники відійшли від першооснови цієї категорії, доповнили та значно розширили її зміст і сутність за рахунок юридичних, управлінських та інших аспектів, що у свою чергу значно розширило межі її застосування, призвело до появи численних напрямів інституційного аналізу. Сучасний інституціоналізм, відмовившись від первісного, на думку багатьох учених, вузького трактування поняття інституція, являє собою гібридне вчення, в якому синтезовані різні підходи до цієї категорії. Саме цим, на нашу думку, зумовлені труднощі у визначенні змістовної сутності інституції і загалом інституціоналізму як напряму економічної теорії.

Отже, узагальнення теоретичних уявлень учених-економістів про зміст інституцій дозволяє зробити певні висновки. Ми виходимо з того, що по-перше, до цієї економічної категорії треба ставитися історично, розглядати її з точки зору еволюції соціально-економічного устрою суспільства, а також брати до уваги множинність форм її прояву;

– по-друге, інституції – це складний комплекс суспільних відносин, основою якого є, по-перше, історично сформована і

усталена, закріплена в менталітеті та поведінці людей певна система правил, традицій, форм поведінки які передають із покоління до покоління. По-суті це невідчутна, невлотима реальність характерна для певного суспільства яка впливає на поведінку людини. По-друге, це – система колективного контролю за індивідуальною діяльністю людини – від стародавніх звичаїв і табу до безлічі сучасних організованих структур (сім'я, підприємство, профспілка, держава тощо). По-третє, важливою складовою інституцій є механізм примусу до дотримання існуючої системи правил (ідеологічний, економічний, політичний, моральний, юридичний та ін.);

– по-третє, інституції структурно поділяються на формальні (офіційні) та неформальні (неофіційні). Формальні інституції закріплюються в нормативно-законодавчих актах, і вони повинні обов'язково дотримуватися. Обов'язковість їх дотримання забезпечується системою державних органів за допомогою різних форм примушення (організаційних, юридичних, управлінських та ін.). Формальні норми і правила мають ієрархічну структуру і впливають на всі сторони економічного і суспільного життя. Як відомо, основним законом держави є Конституція яка визначає найбільш загальні правила і норми життя суспільства, на основі яких базується розгалужена система більш конкретних норм і правил, що регулюють їх здійснення в окремих сферах економічної і суспільної системи.

Неформальні інституції – це сукупність норм і правил, які є складовою історичного досвіду, культури, соціальної психології, менталітету суспільства. Вони містять норми і правила поведінки людей у процесі господарської діяльності, які впливають на ці процеси. Варто підкреслити, що неформальні інституції мають глибокі історичні корені. Вони виникли і сформувалися у суспільстві за часів коли відносини між людьми не регулювалися формальними (писаними) законами. Перші подібні економічні норми поведінки людей сформувалися ще у найдавніші часи, зокрема вони, наприклад, забезпечували здійснення господарського обміну у первісному суспільстві. Досвід неофіційного розв'язання господарських та інших проблем є важливими фактором всієї історії людства. Неформальні інституції притаманні і сьогодні всім сферам

людської діяльності, оскільки знаходяться на підсвідомому, психологічному рівні людей і саме ними вони часто керуються у повсякденному житті;

– по – четверте, ми виходимо також з того, що інституція це передусім форма соціальної взаємодії, метою якої є структуризація стосунків між учасниками суспільного процесу, оптимізація їх для досягнення сталої соціально–економічної структури.

1.2. Методологічні принципи інституціоналізму класичного напрямку

В останні десятиліття використання інституційного аналізу при дослідженні суспільних, особливо соціально-економічних, процесів значно поширилося як у світовому, так і вітчизняному науковому середовищі. Це зумовлено передусім перевагами методології цього напрямку економічної теорії.

Як зазначалося раніше, однією з причин виникнення інституціоналізму було критичне ставлення деяких економістів-теоретиків кінця ХІХ ст. до методологічних засад неокласичної економічної теорії яка виникла у 1870-ті роки (К. Маршалл, К. Менгер, Дж. Кларк та ін.). Власне, початкова історія інституціоналізму – це несприйняття і заперечення неокласичної теорії.

Відомо, що предметом вивчення неокласичної економічної теорії є обмежені ресурси і шляхи їх ефективного використання. Неокласичний напрям досліджує поведінку так званої економічної людини (найманого працівника, підприємця, споживача), який прагне максимізувати прибуток і мінімізувати витрати. При цьому неокласики головну увагу зосереджують не на проблемах виробництва, а на процесах обміну, забезпечення рівноваги в економіці. Вони, зокрема, стверджують, що механізм вільної конкуренції та ринкового ціноутворення забезпечує справедливий розподіл доходів і повне використання економічних ресурсів. Однак реалії життя набагато складніші і не завжди відповідають теоретичним уявленням учених: політична і економічна нестабільність у суспільстві, навіть у високорозвинених країнах не зникла, продовжуються соціальні конфлікти, твердження неокласиків

про самодостатність конкурентного ринку і недоцільність його державного регулювання не витримали перевірки часом. Саме недосконалість існуючих економічних теорій, критичне відношення до них з боку деяких учених-економістів стало спонукальним мотивом появи інституціоналізму.

Перевага інституціоналізму у порівнянні з іншими економічними теоріями в тому, що предметом його пізнання є інституції, які мають місце і в економіці, і політиці, і в сфері права, моралі та в інших сферах суспільного життя. Ця категорія, на думку академіка НАН України А.А.Чухно, забезпечує широкий погляд на розвиток суспільства і економіки, надає можливість розглядати їх як цілісність та у взаємодії з іншими інституціями, тому що нерозривно пов'язана з системою і виробничих і суспільних відносин. Поєднання виробничих відносин та інституцій збагачує і конкретизує уявлення про суспільну структуру, розширює можливості об'єктивного аналізу складних соціально-економічних процесів, дає змогу розкрити глибину й багатогранність зв'язків та взаємозв'язків, що у свою чергу дозволяє виявити механізм реабілітації системи виробничих відносин, функціонування і розвитку економіки та суспільства. Разом з тим їх не можна ототожнювати, оскільки інституції у сукупності утворюють інституціональну структуру економіки, для якої характерна певна самостійність. Досвід ринкових перетворень, зазначає він, переконливо довів, що зосередження тільки на соціально-економічних, ринкових реформах призвело до недооцінки інституціональних перетворень, що зумовило цілий ряд негативних явищ і процесів. Послідовне здійснення ринкових перетворень потребує глибокого поєднання їх із соціально-економічними та інституційними перетвореннями [1].

Сучасний інституціоналізм за своєю сутністю є надзвичайно складним і різномірним явищем. Деякі економісти, зважаючи, що між окремими його складовими існують суттєві відмінності, навіть вважають, що не можна, з точки зору існуючих уявлень, говорити про школу чи напрям економічної теорії. Сьогодні серед науковців немає спільної думки й щодо єдиної класифікації різних напрямів та концепцій, що існують в інституціоналізмі. Одні автори

вважають, що існує одна школа – інституційна, інші виокремлюють дві: традиційну або класичну і неоінституційну [2], а в деяких працях мова йде про три – старий або американський інституціоналізм, новий і неоінституціоналізм [3]. Існують й інші точки зору.

Проте, незважаючи на ці відмінності, ряд учених (А.Чухно О. Московський та ін.) вважають що, в сучасному інституціоналізмі можна виокремити, враховуючи особливості їх методології, два головних напрями, які у свою чергу, є також неоднорідними та складаються з різних течій та концепцій [4].

Перший напрям це – сучасний інституціоналізм класичного напрямку, тобто новий інституціоналізм, який за своєю методологією становить єдність передусім з класичною політичною економією та кейнсіанством. У кінці 80-х років ХХ ст., в умовах кризи кейнсіанської теорії і відродження неокласичних теорій формується другий напрям це – сучасний інституціоналізм неокласичного напрямку, тобто неоінституціоналізм, який становить єдність з неокласичною школою. Відомо що, ядром класичної теорії є теорії трудової вартості, а неокласичної – граничної корисності. Тобто ці два напрями різняться між собою не лише за часом виникнення, а й за теоретичною спадщиною та принципами. Класичний інституціоналізм за своєю сукупністю наукових доктрин пов'язаний з еволюційною теорією, а неоінституційна теорія – з теорією контрактів, теорією фірм та іншими школами. Подібне розгалуження інституціоналізму, різні точки зору щодо його класифікації і сутності свідчать, що продовжується активний дискусійний процес становлення цієї області економічної науки, яка на сьогодні складається з певної сукупності наукових течій. Проте, незважаючи на різні методологічні основи, їх об'єднує предмет дослідження – інституції. Тому можна стверджувати, що це два напрями інституційної теорії.

Втім, серед сучасного наукового співтовариства немає згоди щодо місця і ролі в економічній теорії кожного з цих напрямів. Зважаючи на суттєві відмінності у теорії і методології класичного і неокласичного напрямів інституціональної теорії, представники неоінституціоналізму досить критично відносяться до класичного напрямку, вважаючи

його неактуальним, таким, що не має практичного значення, що ця теорія вже є надбанням історії.

Разом з тим ряд відомих учених мають протилежну точку зору. Зокрема, академік А. Чухно вважає, що класичний інституціоналізм є сучасним та ефективним напрямом економічної теорії [5]. На значний внесок представників класичного інституціоналізму в розвиток економічної науки звертає увагу учений – економіст В.В. Гриценко [6]. Погоджуючись з цією точкою зору, варто зауважити, що, на нашу думку, по – перше, використання аналітичного інструментарію класичного інституціоналізму найбільш доцільно і ефективно передусім при дослідженні історії розвитку соціально – економічних систем. Адже класичний інституціоналізм, розглядаючи економічну сферу як цілісну систему, спрямований на дослідження її еволюції в часі, виявлення якісних зміни в процесі трансформації суспільства.

По – друге, водночас ці перетворення аналізуються в контексті розвитку загалом суспільства. Тому подібний підхід сприяє найбільш адекватному розумінню історичного минулого.

По – третє, визнаючи важливу роль неоінституціоналізму у дослідженні економічних процесів, не можна перебільшувати його значення. Неоінституціоналісти особливу увагу приділяють аналізу економіко – правових факторів (трансакційні витрати, права власності, контрактні відносини тощо), але досліджуючи ці та інші проблеми не можна не враховувати, що в реальному житті їх вирішення багато в чому залежить від тих неформальних правил, норм поведінки, нарешті, звичаїв, які існують в суспільстві. Тобто, при веденні господарської діяльності економічні агенти вимушені враховувати не лише об'єктивні чинники, а й неформальні інституції. Наприклад, відомо, що складовими трансакційних витрат можуть бути як офіційні, загальноприйняті, так і неофіційні, неформальні (дати хабар, використати знайомство тощо). Деякі підприємці ще на етапі планування тієї чи іншої угоди включають ці витрати в загальну суму витрат. Водночас економічні агенти у своїх взаємовідносинах з партнерами важливу роль надають такій «невідчутній інституції», як ділова репутація.

Аналіз наукових праць присвячених класичному інституціоналізму свідчить, що у більш ніж столітній його історії можна виокремити три періоди: перший – кінець ХІХ ст.– перша половина ХХ ст. Це період формування та розповсюдження інституційної теорії. Найбільш відомими представниками були Т. Веблен, Дж. Коммонс, В. Мітчелл, Дж. Гобсон. Другий період – 1950-ті – 1960-ті роки. У ці роки відроджується інтерес до інституційної теорії, виникають його нові напрями: зокрема, індустріально–технократична концепція Дж. Гелбрейта, теорія економічного розвитку і росту Дж. Кларка. Р. Хейлбронера та ін. Третій період у розвитку класичного інституціоналізму розпочався у 1970-ті роки і продовжується до сьогодні. Найбільш характерною його рисою є посилення інтересу науковців до методології та інструментарію так званого «старого» інституціоналізму, акцентування уваги на проблемах державного регулювання економіки. Ідеї Т. Веблена та його послідовників були розвинуті у працях Дж. Ходжсона, Е. Скрепанті та ін.

Сучасний інституціоналізм класичного напрямку базується на досягненнях раннього інституціоналізму, який сформувався у кінці ХІХ – на початку ХХ ст. Основоположником інституційної теорії вважається видатний американський економіст, соціолог Т. Веблен. Він є автором таких фундаментальних праць, як «Теорія бездіяльного класу» (1899), «Теорія підприємництва» (1904 р.), «Трудовий інстинкт» (1914 р.), «Привілейовані групи і стан промислової техніки» (1919 р.), «Абсентеїстська власність» (1924 р.) та ін.

Аналізуючи основні праці засновника інституціоналізму з точки зору можливості використання аналітичного інструментарію цієї теорії в історичному дослідженні, варто, на наш погляд, підкреслити наступне.

По-перше, одним із найважливіших положень теорії Т. Веблена є вимога історичного підходу до аналізу економічних процесів. Автор у своїх дослідженнях широко використовував конкретно – історичний метод, досліджуючи соціально-економічні процеси у суспільстві. Він підкреслював, що економічна наука повинна бути «...дослідженням живої історії матеріальної цивілізації» [7]. На його думку, необхідно вивчати різні економічні і суспільні явища в їх динамічному розвитку, з

моменту виникнення і до сучасності. Подібний підхід, зокрема, характерний аналізу Т. Вебленом історії виникнення бездіяльних класів, посилення їх панування у суспільстві, генезі їх демонстративного марнотратства. Аналізуючи розвиток суспільства, він в цьому історичному процесі виокремлює кілька стадій. Вихідною стадією еволюції є дикунство, якому притаманні колективістські інститути, відсутність приватної власності, обміну. Для подальшої еволюції суспільства характерний поступовий перехід від варварства до сучасної машинної системи, до ринкового (грошового) господарства. Безперечно, послідовне використання історичного підходу при дослідженні економічних процесів, вивчення явища з точки зору як воно виникло, як розвивалося і чим воно є на момент вивчення є важливим інструментарієм об'єктивного пізнання його сутності.

По-друге, автор, наголошуючи на існуванні суперечностей між економічною теорією і реальним життям, зауважує, що існуюча на той час економічна наука займалася абстракціями, які не збігаються з реаліями життя. Т. Веблен критикує ортодоксальних економістів за те, що вони обмежують економічні інтереси тільки грошовими, ігноруючи людину як особистість, що перебуває у певному суспільному середовищі, яке впливає на неї, на її дії. Крім того, вони не враховують особливості еволюції цього середовища, зміни які відбуваються у суспільстві в процесі історичного розвитку. Тому Т. Веблен вважав за необхідне розширити сферу дослідження за рахунок вивчення суспільної психології, звичаїв, інстинктів, навичок і схильностей людей. Тим самим він заклав основи нового напрямку в історії економічної думки – інституціоналізму.

Різно критикуючи неокласичне розуміння людини як раціонального оптимізатора, він підкреслював, що людина не є калькулятором, що миттєво обчислює задоволення і біль. На його думку, поведінка людини, зокрема й економічних агентів, зумовлена не їх оптимізованими розрахунками, а інстинктами, які визначають ціль діяльності та інституціями, які визначають засоби досягнення цієї цілі. Інстинкти являють собою цілі усвідомленої людської поведінки, що формуються в певному культурному середовищі і передаються від покоління до

покоління. Т. Веблен виокремлює такі інстинкти, як інстинкт майстерності, батьківський інстинкт, інстинкт цікавості, інстинкти набувача, суперництва, агресії, бажання прославитися, інстинкт звички [8].

Динаміка економічного розвитку, на його думку, залежить від домінування тих чи інших інстинктів в людській поведінці. Якщо домінують інстинкти майстерності, цікавості, батьківський інстинкт (або ж вони по'єднуються і стають звичкою), тобто поведінка людини обумовлена бажанням добре робити свою справу (інстинкт майстерності), турботою про суспільне благо (батьківський інстинкт) і потягом до нових знань (інстинкт цікавості), то така комбінація інстинктів (будучи за Т. Вебленом «промисловою поведінкою») призводить до швидкого технічного розвитку або «зростання технологічної майстерності». Якщо ж переважають «егоїстичні інстинкти» (інстинкти набувача, суперництва, агресії, бажання прославитися), то така людська поведінка, яка приймає форму «грошового суперництва», негативно впливає на господарський розвиток.

При цьому він підкреслює, що вибір засобів для досягнення цілей визначається культурно зумовленими інстинктами, звичним способом мислення групи людей, або за його словами «загальноприйнятим духовним настроєм», «домінантною нотою» в житті суспільства. Іншими словами – історично сформованими переважаючими в суспільстві інституціями [9].

По-третє, Т. Веблена вважають прихильником теорії еволюціонізму. Формування інституцій він вбачав передусім як процес поступових кількісних змін, результатом яких є якісно нові перетворення у суспільстві. Саме такий підхід характерний для вебленовського аналізу історії розвитку людської цивілізації. Разом з тим його еволюціонізм поєднано із соціал-дарвінізмом, котрий зводить закономірності суспільного життя до біологічних законів природного відбору і боротьби за існування. Втім, соціал-дарвінізм Т. Веблена характеризується певною своєрідністю: закономірності суспільного розвитку у нього соціально-психологічні, і саме вони, на його думку, підлягають дії біологічних законів. Будуючи свою концепцію на засадах еволюціонізму, автор

формулює ідею суперечностей еволюційного розвитку. За його концепцією, інституції в процесі розвитку суспільства вступають у суперечність з новими умовами життя, з новим суспільним середовищем. Інституції, що не пристосовуються до змін, стають «консервативним фактором», перешкодою для суспільного розвитку.

По-четверте, однією із головних ідей Т. Веблена є ідея дихотомії – протиставлення виробництва і підприємництва, «індустрії» і «бізнесу». Аналізуючи формування ринкового господарства він виокремлював в його еволюції дві стадії: на першій стадії як власність, так і управління знаходяться в руках підприємців; друга стадія характеризується появою дихотомії між «бізнесом» і «індустрією» (незалежності, відсутності зв'язку між ними). До «бізнесу» Т. Веблен відносив власників фінансових активів (власників, за його висловом, «абсентеїстської», тобто реально відсутньої, власності»), яких він за неробство називає «бездіяльним», «дозвільним» класом, а до «індустрії» відносить інженерно-технічний персонал підприємств. Згідно з його поглядами, представники «індустрії», поведінка яких обумовлюється інстинктами майстерності, цікавості і батьківським інстинктом, прагнуть до безкорисливого розвитку виробництва і технологій. При цьому вони не мають достатнього обсягу власних коштів, необхідних для фінансового забезпечення такого розвитку. Представники ж «бізнесу», чия поведінка управляється різними «егоїстичними» інстинктами, прагнуть до максимізації своїх грошових доходів у фінансовій сфері за допомогою різних фінансових спекуляцій, що призводить до спаду ділової активності, банкрутства багатьох фірм, а також до їх злиття і поглинання. Ці негативні процеси, посилюють монополізацію господарства, що у свою чергу сприяє зміцненню контролю «бізнесу» над «індустрією», призводить до нестабільності економічного розвитку, посилення соціальної несправедливості.

Аналізуючи розвиток капіталістичного суспільства, він робить висновок: якщо джерело усіх суперечностей, усіх недоліків капіталізму перебуває у сфері бізнесу, то й позбутися таких негараздів можна, звільнивши індустрію від поневолення її бізнесом. Т. Веблен виступає за реформування капіталізму,

рекомендуючи замінити бізнесменів промислово-технічною інтелігенцією. Індустрією має керувати не бізнес, а інженери чи технологи. Вони, стверджував Т.Веблен, створюватимуть генеральний штаб індустріальної системи, котрий візьме під контроль усе суспільство [10]. На його думку, панування техноструктури забезпечить ефективний і раціональний розподіл ресурсів, ефективне функціонування економіки, спрямованої на задоволення людських потреб. За цих умов виникнуть нові інституції, нові правила поведінки.

Критика капіталізму стала своєрідним фундаментом інституційної теорії Т. Веблена. Однак, вона варто зазначити, що вона не була результатом глибоких досліджень з використанням широкого статистичного матеріалу, математичних розрахунків, а обмежувалася лише вихідними, оцінними, до того ж доволі ідеалістичними, судженнями, що визначало особливості авторського аналізу проблем, які він досліджував. Можна стверджувати, що для досліджень Т.Веблена властивий не економічний, а соціальний підхід до аналізу економічних процесів. Він розглядає суспільство як цілісну систему, аналізує поведінку соціальних груп людей, зумовлену соціальними мотивами, соціальною психологією.

Важливу роль в еволюції раннього інституціоналізму відіграла творчість послідовників Т. Веблена. Значне місце у подальшій розробці цієї теорії належить відомому американському ученому-економісту Дж. Коммонсу. Систему його поглядів викладено в таких працях, як «Розподіл багатства» (1893), «Правові основи капіталізму» (1924). «Інституціональна економіка. Її місце в політичній економії» (1934), «Економічна теорія колективних дій» (1950) та ін.

Як і Т. Веблен, Дж. Коммонс в основу аналізу соціально-економічної сфери суспільства бере позаекономічні інституції. Проте якщо Т. Веблен на перший план висував психологічні й біологічні фактори, то для Дж. Коммонса такими є юридичні, правові норми, започаткувавши таким чином соціально-правовий напрям інституціоналізму.

З точки зору проблеми, що досліджується, важливими аспектами теорії Дж. Коммонса є наступні положення. По-перше, найбільш дієвою основою стабільності і соціального миру в суспільстві він вважав юридичні процедури. При цьому,

суспільство він розглядав як систему юридичних норм і правових інституцій. Заперечуючи існування класів і визнаючи наявність лише «професійних груп», сприяти досягненню співробітництва між ними, недопущенню конфліктів у суспільстві, на його думку, можливо лише шляхом здійснення державою відповідних законодавчих реформ і формування відповідального уряду із провідних представників «колективних інституцій», до яких відносив державу, профспілки, асоціації підприємців, виробничі корпорації тощо.

По-друге, пріоритет права характерний також для його методології дослідження економічних процесів. Усі економічні явища він вважав своєрідними економічними угодами (транзакціями). Угода, тобто юридичний акт порозуміння, на думку Дж. Коммонса, являє собою найбільш ефективний засіб вирішення конфлікту за допомогою досягнення згоди між учасниками угоди. Учасниками угоди можуть бути всі інституції суспільства. Відносини між підприємцем і робітником теж є угодою рівноправних членів суспільства.

Економічні угоди він поділяв: на ринкові (акти купівлі-продажу та контроль за цим з боку суду); адміністративні (відносини між керівниками та їх підлеглими); розподільчі (рішення корпорації про ціни, регулювання цін з боку уряду, держбюджету, податкової системи). Кожна угода складається з трьох елементів: по-перше, конфлікт, тобто зіткнення інтересів учасників угоди; по-друге, взаємозалежність та взаємозв'язок інтересів учасників конфлікту; по-третє, процедуру, тобто порядок вирішення конфлікту й укладання угоди. Дж. Коммонс вважав, що за допомогою угоди практично можливе вирішення будь-якого конфлікту мирним шляхом. Угода, тобто юридичний акт порозуміння, розглядалася ним як центральний елемент економічних відносин [11].

Дж. Коммонс вважав, що саме угодою визначається цінність благ, що саме судові органи, встановлюють так звану "розумну вартість". На його думку, вартість – це «оцінка майбутнього доходу, що надана зараз». При цьому «розумну вартість» він пов'язував не з економічними, а з юридичними відносинами, більш того вона не зводиться до думки будь-якого індивіда про те, що є розумним. «Існує така кількість індивідуальних уявлень про розумність, підкреслює він,

скільки існує самих індивідів, так само, як і кількість думок про задоволення або страждання тотожно кількості людей. Розумна цінність – це рішення суду про те, що є розумним в стосунках між позивачем і відповідачем. Вона об'єктивна, вимірювана за допомогою грошей і є обов'язковою величиною» [12].

Враховуючи, що в основі конфлікту економічних агентів є прагнення до максимізації власного доходу за рахунок інтересів інших і за рахунок інтересів суспільства в цілому, він вважав необхідним обов'язкове виконання рішень суду. Роль держави при цьому визначається не лише в арбітражі, але і в створенні механізму, який примусить виконувати прийняті відповідно до угоди обов'язки. «І індивідуальні судження, що стосуються самих рішень суду щодо розумної цінності, і навіть більшість або меншість думок у межах самого суду мають безліч відмінностей, оскільки належать індивідам. Але рішенням суду необхідно підкоритися, нехай навіть за допомогою застосування фізичної сили, якщо це буде потрібно» [13].

Варто зауважити, що ці твердження об'єктивно відображали особливості американського права, які полягали у наявності в країні лише загального (прецедентного) права й у відсутності відповідних кодексів законів. Таке становище призводило до того, що часто виникала потреба розгляду конкретних справ у судовому порядку, а рішення судових органів, особливо Верховного суду США, набували обов'язкової сили для аналогічних справ. Дж. Коммонс, займаючись за родом практичної діяльності юридичними проблемами та вирішенням у судовому порядку різноманітних конфліктів, був свідком того, що суди виступали тлумачами права, і, таким чином, практично утверджувався у думці про те, що економічні відносини регулюються через суди та юридичну процедуру [14].

По-третє, «інституційна економіка» у Дж. Коммонса – це економіка «регульованого капіталізму», «адміністративного капіталізму», або, як він зазначав, «розумного капіталізму». Ці позитивні характеристики зв'язані з визначенням ролі держави в капіталістичному суспільстві. Держава, на його думку, має забезпечити управління розвитком капіталістичної економіки, регулювати конфлікти не лише між окремими підприємцями, а

й між підприємцями і робітниками. Він визнавав неминучість конфліктів у сфері трудових відносин. Однак марксистській теорії класової боротьби протиставляв теорію «соціального конфлікту». Він вважав, що соціальні конфлікти не мають антагоністичного характеру. На його думку, уся проблема полягає лише в тому, щоб сформулювати чіткі правила регламентації. Велику роль у цій справі він відводив профспілкам, які мають забезпечувати «загальні інтереси», а не підривати капіталістичну систему.

Одним із найближчих послідовників Т. Веблена в рамках класичного інституціоналізму був його учень, відомий американський економіст В. Мітчелл, який заснував кон'юктурно-статистичний напрям інституціоналізму. У своїх працях «Економічні цикли» (1913), «Економічні цикли. Проблема і її постановка» (1927), «Лекції про типи економічної теорії» (1935) та інших він розвивав провідні ідеї Т. Веблена. На думку В. Мітчелла, сучасна економіка являє собою грошове господарство, оскільки грошові інститути формують поведінку людини і визначають характер функціонування економічної системи. На основі аналізу інститутів грошового господарства В. Мітчелл аналізує причини економічних циклів і приходять до висновку про необхідність державного регулювання та економіки.

Важливе значення для розуміння еволюції соціально-економічної сфери має теорія економічних циклів В. Мітчелла. Незважаючи на значні зміни, які відбулися у світовій економіці з моменту розробки цієї теорії, її положення багато в чому справедливі і сьогодні. В. Мітчелл вважав, що ринкова економіка не є стабільною. Виявленням такої нестабільності він вважав економічні цикли. Економічний цикл В. Мітчелл характеризує як послідовну зміну піднесень і спадів виробництва, котрі періодично повторюються. Це не кризи, а своєрідні хвилеподібні коливання кон'юктури – ділові цикли. При цьому він підкреслював, що циклічність не є неодмінною властивістю процесу товарного виробництва. Вона впливає із «грошового господарства», на якому тримається вся капіталістична економіка. Досліджуючи цю проблему, В. Мітчелл вважав, що в основі циклів лежить прагнення підприємців до прибутку, який, у свою чергу, залежить від

взаємодії ряду економічних факторів (оптових і роздрібних цін на споживчі та виробничі товари, обсяги кредиту тощо). Оскільки ринкова економіка є децентралізованою, ці взаємодії не можуть бути синхронізовані в часі. Таким чином, пояснював він, виникають різноманітні «випередження» і «запізнення» – наприклад, «запізнення» роздрібних цін порівняно з оптовими, або «випередження» цін на сировину в порівнянні з цінами на споживчі товари. Все це призводить до збільшення прибутку в одні періоди і його зниженню в інші і, як наслідок, до коливань реального виробництва, тобто до циклів [15].

Більш фундаментальною причиною циклів, на його думку, є грошова система (в рамках якої прагнення до прибутку саме і є основою організації господарської діяльності). В. Мітчелл підкреслював, що важливою умовою виникнення економічних циклів є побудова господарської діяльності на засадах грошового розрахунку, яка поширена серед усього населення, а не тільки серед підприємців. «Економічні цикли, зазначав він, стають істотною рисою господарського життя будь-якого суспільства лише тоді, коли значна частина його населення починає жити на основі принципів грошового господарства, отримуючи і витрачаючи грошові доходи... між тією розвиненою формою економічної організації, яку ми можемо назвати «грошовим господарством», і повторюваними циклами розквіту і депресії існує органічний зв'язок» [16]. Наявність таких циклів, в свою чергу, породжує необхідність державного втручання в ринкову економіку. Одним із важливих і ефективних методів державного регулювання економіки він вважав планування за допомогою якого, на його думку, можливо вирішити складні економічні й соціальні проблеми суспільства.

В. Мітчелл, як і Т. Веблен, вважав, що традиції і звички, існуючі у суспільстві, відіграють важливу роль в економічному житті, підтримував думку свого учителя щодо суперечності між виробництвом і бізнесом. Але, на відміну від Т.Веблена, звертав увагу на те, що на господарську поведінку людей суттєво впливає грошовий фактор у вигляді обігу грошей, діяльності фінансово-кредитних установ тощо. На його думку, гроші відіграють самостійну роль у суспільстві і є головним двигуном економічної діяльності. У нього гроші не просто

засіб обміну, а рушійна сила економічного життя, визначальною рисою якої стає проблема придбання й витрачання грошей. Тяжіння до прибутків, на думку В.Мітчелла, одним із важливих устремлінь людини в капіталістичному суспільстві. Відповідно виробництво товарів, на його думку, підпорядковане не виготовленню споживчих вартостей, а одержанню прибутку. Однак, на відміну від Т.Веблена, який критично ставився до цього, підкреслює, що прагнення до прибутку зумовлене існуючою «системою». Без прибутку підприємець не може виготовляти товари [17].

Разом з тим він зауважує, що якщо саме придбання грошей надають великого значення в сучасній грошовій цивілізації, то інший бік їхнього призначення постійно недооцінюють. Саму суть категорії «витрати грошей» він не заводить до марнотратства, а розглядає її з позиції залежності від факторів, що часто не контролюються людиною. Витрачання грошей часто зовсім не зумовлене потребами, а диктується намаганням підтримати імідж, перевершити суперника.

У концепції В. Мітчелла також знайшла відображення ще одна центральна ідея інституціоналізму – необхідність встановлення соціального контролю над економікою. Він одним з перших підкреслював необхідність введення державного страхування від безробіття і писав про доцільність розвитку свого роду індикативного планування на основі прогнозів кон'юнктури. Це дозволило б шляхом поширення інформації про стан економіки зменшувати невизначеність і згладжувати циклічні коливання[18].

Таким чином, класичний інституціоналізм у 1920-ті – першій половині 1930-х років сформувалися у самостійний напрям економічної теорії. Найбільш характерними рисами якого були:

- переважно критична спрямованість в оцінці розвитку суспільства, виявлення його гострих протиріч і невирішених проблем;

- методологічний холізм та заперечення раціональності економічних суб'єктів. Вони трактуються не як максимізатор (або мінімізатори) цільової функції, а як такі, що діють

відповідно набутим звичкам, правилам поведінки і соціальним нормам;

– міждисциплінарний підхід до аналізу економічних явищ, використання поняття та категорії соціології, психології, права та інших суспільних наук;

– заперечення підходу до економіки як до рівноважної системи і трактування економіки як еволюційної системи, керованої процесами, що носять кумулятивний характер (взаємодія різних економічних факторів, що підсилюють один одного);

– заперечення абстрактного методу та застосування описових та кількісних методів;

– прихильне ставлення до державного втручання в ринкову економіку.

У повоєнний період (1950-1960-ті роки) в інституціональній теорії формується новий напрям, пов'язаний передусім із спробами осмислення соціально-економічних наслідків науково – технічної революції. В умовах посилення науково-технічної революції деякі економісти (Дж. Гелбрейт, У. Ростоу та ін.) висунули технократичні теорії, у яких містяться спроби пояснити основні соціально-економічні явища викликані змінами в галузі техніки. На думку вчених, технічний прогрес і розвиток великого машинного виробництва привели розвинені країни до "індустріального суспільства", що характеризується високим рівнем промисловості, провідною роллю міст, єдиним внутрішнім ринком, поглибленим професійним поділом праці, розвиненою системою загальної освіти, наявністю "спільних ідеалів".

"Індустріальне суспільство" зображувалось як єдина для всіх країн модель, у якій посилюється активність держави в галузі економіки, внутрішньої та зовнішньої політики. В "індустріальному суспільстві" зберігаються класи чи соціальні групи, що визначаються на основі поділу праці.

Варіант теорії "індустріального суспільства" Дж. Гелбрейта дістав назву "нового індустріального суспільства". Техніка й технологія, на його думку, породжують нові економічні ознаки, що стали характерними для сучасного капіталізму (найважливіша з них – планування).

Зміни в техніці спричинили утворення великих корпорацій – основи індустріальної системи, а також поєднання корпорацій з державою. Так виникає "нове індустріальне суспільство" – підсумок і прояв науково-технічного прогресу. Він підкреслює значний вплив корпорацій на суспільство, наголошуючи, що за цих умов не споживач через ринок диктує умови виробнику, а, навпаки, велика фірма з допомогою створеної нею організації панує над споживачем, диктує закони ринку. Вона сама створює ринок на нові товари, штучно формуючи попит на них, впливаючи на психологію споживача[19].

Велика корпорація у Дж. Гелбрейта – це економічна основа того, що він називає плануючою системою. Водночас, на його думку, така корпорація виступає як і соціальна інституція, у якій діє механізм ліквідації соціальних розбіжностей і коригування доходів. Корпорація ж викликала до життя новий соціальний прошарок, так звану техноструктуру. Цей прошарок включає до себе інженерів, менеджерів, юристів, фахівців із реклами й збуту та інших спеціалістів. Саме вони, а не власники, вважає Дж. Гелбрейт, приймають рішення, використовуючи величезний інформаційний потенціал, обчислювальну техніку, математичне моделювання. Отже, функціонуючий капітал повністю відокремлюється від капіталу власності. Реальну владу в керівництві корпораціями мають уже не власники капіталу, а "техноструктура". Метою якої є не максимізація прибутку, а зміцнення ринкових позицій корпорацій. При цьому планування в межах корпорації потребує стабільності внутрішніх і зовнішніх умов функціонування, що робить ринок передбачуваним і ліквідує вільну конкуренцію [20].

Дж. Гелбрейт писав про виникнення нового класу – "білих комірців", до якого зараховував також кваліфікованих робітників, вважаючи їх продовженням "техноструктури". У результаті він робить висновок про "зменшуване значення робітничого класу", різке зниження ролі профспілок, зближення інтересів "нового класу техноструктури" в досягненні "спільних соціальних цілей".

Пізніше, у своїх працях "Економічні теорії та цілі суспільства" (1976) і "Вік невпевненості" (1977) він дещо

змінює свою концепцію: відмовляється від поглядів відносно прогресивних прагнень великих корпорацій, визнає факт підпорядкування держави корпораціям, висуває програму буржуазних реформ, яку називає "вимушеним соціалізмом". Йдеться про націоналізацію воєнної промисловості, посилення планування, прогресивний прибутковий податок тощо.

Одним з різновидів теорії "індустріального суспільства" є теорія "стадій суспільного розвитку" У. Ростоу. На його думку, усі суспільства відповідно до рівня їх економічного розвитку можна зарахувати до однієї з п'яти категорій: традиційне; перехідне; суспільство, що переживає процес зрушення; суспільство, яке "дозріває"; суспільство, яке досягло високого рівня масового споживання [21].

Економічну систему США У. Ростоу зображує як найвищу стадію суспільної еволюції, стадію високого рівня споживання, модель для майбутнього розвитку всіх інших країн. Посилаючись на техніко-економічні показники – технічний рівень виробництва, рівень споживання та інші показники, У. Ростоу стверджував, що структура радянської економіки була близькою до структури економіки Заходу.

Наприкінці 60-х ХХ ст. «індустріальне суспільство» почали розглядати як певну стадію, а не кінцеву форму суспільства. Дедалі більшого значення набуває концепція «постіндустріального» (інформаційного) суспільства. Постіндустріальне суспільство – це суспільство послуг, де значна частина населення зайнята поза сферою матеріального виробництва, економіка має «узгоджений характер», забезпечується загальний добробут, управління суспільством переходить до вчених, а головною цінністю є інтелект та інформація.

Таким чином, теорії повоєнного інституціоналізму охоплювали надзвичайно різні сфери суспільного життя, формуючи альтернативне (відмінне від неокласичного та кейнсіанського) бачення закономірностей розвитку економічних систем. Ці теорії намагалися відобразити й пояснити новітні явища економічного життя світу, спрогнозувати майбутній напрям руху економіки, політики, науково-технічного прогресу, соціології в їх взаємозв'язку, показати тенденції розвитку суспільства як єдиного цілого.

На початку 1970-х рр. класичний інституціоналізм зіштовхнувся із низкою суперечливих процесів в економіці капіталізму: з одного боку – поглиблювалися соціальні протиріччя та структурна криза, з іншого – швидко прискорювався науково-технічний прогрес і загострювалася ринкова конкуренція. Підхід, який запропоновували інституціоналісти повоєнного періоду, – витіснення ринку всеохоплюючим плануванням, виявився неадекватним. За цих умов уряди провідних промислово розвинених країн у своїй політиці все частіше спиралися на рекомендації, розроблені прибічниками неоконсервативного напрямку.

Відповідно послідовникам інституціоналізму довелося, по-перше, кардинально переглянути свої погляди і спробувати поєднати основні засади власної концепції з визнанням провідної ролі ринкового механізму. По-друге, інституціоналісти у своїх наукових теоріях стали більше уваги приділяти позитивним засадам, ніж критичним. По-третє, представники оновленого класичного інституціоналізму стали прагнути включити до своїх концепцій деякі елементи, властиві неокласичній теорії.

З середини 1970-х років відбувається активний процес модифікації класичного інституціоналізму, і сьогодні його можна порівняти зі стрижнем, навколо якого групуються різні школи й напрями, охоплені еволюційною економічною теорією, яка розвивається під впливом праць Т. Веблена та інших «старих» інституціоналістів. Одним із перших фундаторів еволюційної економічної теорії був американський економіст Д. Гамільтон, який у своїй праці «Еволюційна економічна теорія» (1970) стверджував, що господарська еволюція заснована на історичному відборі суспільних інститутів. Він, як і Т. Веблен, підкреслював первинність «виробництва» по відношенню до «бізнесу»; науково – технічних винаходів по відношенню до накопичення капіталу; віддавав пріоритет технічній, виробничій діяльності, а не діяльності з отримання прибутку. На його думку, ринок це продукт культури, покликаний реєструвати те, що суспільство вважає потрібним реєструвати [22].

Сучасними представниками еволюційного інституціоналізму є Р. Нельсон, С. Уінтер, Дж. Ходжсон, Е.

Скрепанті та інші відомі учені – економісти. Важливу роль в подальшому розвитку сучасної еволюційної теорії відіграли фундаментальні праці Р. Нельсона і С. Уінтера «Еволюційна теорія економічних змін»(1982), Дж. Ходжсона «Економічна теорія і інституції: Маніфест сучасної інституціональної економічної теорії» (ці праці видані російською мовою). Найбільш характерними рисами сучасної еволюційної теорії є:

- відмова від передумов оптимізації і методологічного індивідуалізму. Еволюційні інституціоналісти як і «старі» інституціоналісти відкидають уявлення про людину як про «раціональний оптимізатор», що діє у відриві від суспільства;

- зосередженість на дослідженні економічних змін. Сучасні еволюціоністи, як і Т. Веблен та інші класики інституціоналізму розглядають ринкову економіку як динамічну систему;

- проведення аналогій з біологічними процесами. Якщо багато класиків і неокласики уподібнювали ринкове господарство механічній системі, то еволюціоністи трактують господарські зміни значною мірою за аналогією з біологічними (наприклад, порівнюючи сукупність фірм з біологічною популяцією) [23];

- врахування історичного часу в процесі еволюції економічної системи. У цьому плані еволюційні інституціоналісти особливу увагу приділяють незворотності минулого, підкреслюючи у зв'язку з цим різні динамічні феномени, що приводять до неоптимальних для економіки результатів. Подібні явища – це прояви залежності від минулої траєкторії розвитку економіки. До таких феноменів вони відносять кумулятивну причинність, а також залежність кінцевих результатів системи від її попередніх результатів та неоптимальний стан системи, який є результатом минулих подій і з якого не існує миттєвого виходу;

- використання поняття «рутини». На думку еволюціоністів, у поведінці господарюючих суб'єктів важливу роль відіграють рутини, що представляють собою стійкі стереотипи економічної поведінки, зокрема стандартизовані правила ухвалення рішень і здійснення діяльності, які вживаються протягом певного періоду без корегування (хоча при певних обставинах вони можуть зазнавати незначних змін).

Іншими словами, рутини в значній мірі є аналогом звичок, з тією різницею, що перші багато в чому мають несвідомий характер [24];

– прихильне відношення до державного втручання в економічну діяльність. Попередні властивості еволюційно – інституціонального аналізу вказують на те, що економічні зміни не мають внутрішньої тенденції забезпечувати оптимальні результати. Тому, з точки зору еволюціоністів, державне втручання, зокрема у сфері науково – технічного прогресу, може позитивно впливати на економіку.

Втім, на думку деяких учених, еволюційна економічна теорія включає в себе два взаємовиключні аспекти: перший – теорію розвитку (еволюції) економічної системи і другий – теорію її структури і функціонування. У другому аспекті економічна теорія ніколи не може стати еволюційною (як в біології генетика не замінює анатомію і фізіологію), для системного аналізу, на їх думку, еволюційний інституціоналізм повинен створити не лише теорію економічної еволюції, а й теорію функціонування економічної системи [25].

Таким чином, аналіз поглядів провідних представників класичної інституціональної теорії свідчить, що:

– об'єктом дослідження представників класичного інституціоналізму є інституції, а не взаємодія людей у просторі з метою задоволення потреб в умовах обмежених ресурсів, що є ядром неокласичної теорії (гранична корисність). Інституціональний підхід до аналізу економічних явищ та процесів передбачає розглядати їх крізь призму існуючих у суспільстві інституцій. Фундатори інституціоналізму критично відносилися до високого рівня абстракцій, який був притаманний неокласиці, підкреслювали недостатню емпіричність цієї теорії. Вони наголошували на важливості детальних кількісних досліджень і стверджували, що основним завданням економічної науки є «розуміння» функціонування господарської системи, а не прогноз і створення уможливлених концепцій та побудова абстрактних теорій які далекі від реального життя.

Основоположник інституціоналізму Т. Веблен, наголошуючи на існуванні суперечностей між економічною теорією і реальним життям підкреслює, що економічна наука

займається абстракціями, які не збігаються з реаліями життя. Політична економія, на його думку, проголосила ідею гармонії інтересів, а насправді скрізь відбувається жорстока боротьба за існування. Він критикує ортодоксальних економістів за те, що вони обмежують економічні інтереси тільки грошовими, ігноруючи людину як особистість, що перебуває у певному суспільному середовищі. Крім того, вони не враховують історичного розвитку цього середовища. Тому Т.Веблен вважав за необхідне розширити сферу дослідження за рахунок вивчення суспільної психології, інстинктів, навичок і схильностей людей. «Всяку спільноту, зазначив учений, можна розглядати як виробничий чи економічний механізм, структура якого складається з того, що називається соціально-економічними інституціями»;

– характерною рисою методології класичного інституціоналізму є історизм. Для ранніх інституціоналістів історизм був загальним методом для розгляду економічних явищ і, разом з кількісними методами, протиставлявся абстрактному методу. У працях представників класичного інституціоналізму спостерігається намагання виявити рушійні сили і чинники розвитку суспільства, основні тенденції його еволюції. Використання цього методу дозволяє виокремити окремі періоди в історії людської цивілізації і проаналізувати як характерні особливості кожного із них, так і загальні тенденції. Тобто принцип історизму надає можливість досліджувати соціально-економічні явища суспільства в історичній ретроспективі, розглядати їх не як статичні, а як динамічні, які постійно еволюціонують, виявити спадкоємність інституції;

– важливою особливістю методології цього напрямку економічної теорії є використання при аналізі інституцій та їх взаємозв'язку з соціально-економічною системою не методологічного індивідуалізму, тобто аналізу поведінки окремого індивіда, що характерно для неокласиків, а застосування принципу методологічного холізму, тобто принципу підпорядкування частини цілому. Відповідно до нього основним об'єктом дослідження є не індивід, а інституції, причому не окремі інституції, а їх система. Дії окремих суб'єктів, на думку представників цього напрямку

інституціоналізму, значною мірою визначаються ситуацією в суспільстві в цілому, а не навпаки. Зокрема, їхні завдання, цілі і система переваг формуються суспільством під впливом інституцій. Тобто інституції є первинними, а індивіди – вторинними і характерні риси індивідів виводяться із характерних рис інституцій. Людина розглядається як продукт суспільства, в якому вона сформувалася і функціонує. Відповідно до цього дії та поведінка членів суспільства повністю спричинена існуючими інституціями;

– з принципом методологічного холізму тісно пов'язана ще одна методологічна особливість інституціоналізму – заперечення неокласичного принципу оптимізації, згідно з яким вільна конкуренція та ринкове ціноутворення забезпечує справедливий розподіл доходів і повне використання ресурсів. Представники класичного інституціоналізму розглядають господарюючі суб'єкти не як максимізатори прибутку або мінімізатори затрат, а як такі, що у своїй поведінці слідують «звичкам», тобто надбаним правилам поведінки і соціальним нормам. Неокласичний принцип максимізації корисності, на їхню думку, значно спрощує реальну економічну дійсність, тому необхідно при її аналізі використовувати більш реальні та адекватні припущення. Тобто, з точки зору інституціоналістів, економічні агенти у своїй повсякденній діяльності виступають не як максимізатори корисності, а їх дії зумовлені впливом існуючих в суспільстві інституцій. Історично сформовані звички, правила поведінки, норми детермінують їх вибір;

– однією з найважливіших методологічних особливостей класичного інституціоналізму є міждисциплінарний підхід до аналізу економічної реальності, який передбачає інтеграцію економічної теорії з іншими суспільними науками. Саме залучення теоретичних надбань неекономічних дисциплін, передусім психології, соціології, історії, права та інших суспільних дисциплін створює умови для більш глибокого розуміння економічних процесів, значно розширює межі пізнавального процесу інституційної теорії. Економічна система розглядається не абстраговано від інших сфер суспільного життя, а у взаємодії з культурою, релігією, психологією, історичним досвідом, тощо. Міждисциплінарний підхід забезпечив аналіз економічних процесів в контексті

загального суспільного розвитку, розширив можливість для виявлення взаємозв'язків і взаємозалежності між окремими складовими розвитку суспільства, що створює умови для нових масштабних теоретичних узагальнень.

1.3. Інституційне середовище розвитку економіки

Для функціонування і розвитку сучасних національних економік однією з найбільш характерних рис є постійні зміни, які відбуваються практично у всіх сферах господарського життя: приймаються нові закони, які регулюють економічні стосунки, створюються нові види різних контрактів, формуються нові звичаї, правила ділового життя тощо. У країнах з перехідною економікою особливо радикальні зміни відбуваються в сфері формальних правил, які регулюють їхнє господарське життя. Тобто мова йде про значні інституційні зміни в соціально-економічній системі.

Інституційні зміни, як важлива складова процесу сучасної трансформації економіки, зумовлені необхідністю формування і запровадження таких правил і норм поведінки у суспільстві, дотримання яких буде сприяти розвитку активності суб'єктів економічної, політичної, наукової та іншої діяльності у всіх сферах життя країни. У зв'язку з цим особливе значення для країн з перехідною економікою має створення відповідного інституційного середовища, яке багато в чому визначає ефективність і усталеність розвитку соціально-економічної сфери.

У науковій літературі, на жаль, немає спільного розуміння поняття «інституційне середовище». Незважаючи на те, що науковці активно використовують це поняття, його визначення і тлумачення має велику кількість трактувань: від простих до вельми складних формулювань. Так, російський учений Д.Ж. Маркович інституційне середовище розглядає як «сукупність взаємозв'язаних умов і впливів, присутніх у певному оточенні» [1]. Однак подібне загальне визначення не відображає сутності цього складного поняття. Його колега А. М. Олійник, навпаки, приводить досить складне трактування: «інституційне середовище (економічна конституція, інституційна структура, інституційні рамки) –

характеристики зовнішнього середовища, значущі для економічної діяльності, сукупність цінностей, формальних і неформальних норм, які впливають на співвідношення стимулів в діяльності і зумовлюють досягнення максимальної згоди між людьми» [2]. Не менш складні формулювання цього поняття характерні і для деяких зарубіжних науковців. Зокрема, Е. Г. Фуруботн і Р. Ріхтер вважають, що «інституційне середовище – це елементарні конституційні і операційні правила економіки, які становлять її структуру, що спрямовують індивідуальну поведінку. Конституційні базуються на принципах недоторканності приватної власності. Операційні – правила загального характеру, основне призначення яких полягає у зменшенні трансакційних витрат» [3]. Серед наукового товариства існують й чимало інших визначень інституційного середовища.

Втім, сьогодні спостерігається тенденція до зближення поглядів учених-економістів щодо трактовки цього питання. Відомі теоретики інституціоналізму Д. Норт і Л. Девіс під інституційним середовищем розглядають сукупність основоположних політичних, соціальних і юридичних правил які створюють базис для виробництва, обміну і розподілу [4]. Близькими до цих поглядів є наукові підходи щодо інституційного середовища англійського ученого Дж.Окслі, американського – О. Ульямсона, російських економістів А. А. Аузан, С.А. Кузнецова, Н.А. Кравченко, В.Д. Маркова, А.Т. Юсупової [5] та інших.

У вітчизняній літературі переважно домінує синтез поглядів зарубіжних економістів. Учені-економісти України інституційне середовище розглядають переважно в контексті визначення Д. Нортона, тобто як сукупність основоположних політичних, соціальних, юридичних і економічних інституцій, що визначають рамки людської поведінки й утворюють базис для виробництва, обміну і розподілу [6].

Однак на сьогодні однозначного загальнонаукового підходу до даної категорії, який би сприймався широкою науковою спільнотою, ще не вироблено, і трактування цього поняття, звичайно, визначається контекстом.

Великий тлумачний словник сучасної української мови розглядає поняття «середовище» в трьох контекстах: фізичному

(речовина, тіла, що заповнюють простір і мають певні власності), біологічному (сукупність природних умов, у яких відбувається життєдіяльність якого-небудь організму) і соціологічному (сукупність людей, зв'язаних спільністю життєвих умов, занять, інтересів і т. ін.) [7]. Як бачимо, загальною основою для цих визначень є певні умови, сприятливі для існування чого-небудь.

Зважаючи на раніше зазначене, ми виходимо з того, що інституційне середовище це історично зумовлена, характерна для певного часу сукупність формальних і неформальних інституцій, які визначають напрямок розвитку суспільства. Складовими інституційного середовища є норми і правила соціальної і економічної сфери суспільства, функціонування його політичної системи, базові правові норми. Сукупність інституцій різного рівня, які зумовлені певними культурно-ментальними традиціями, створюють інституційне середовище загалом суспільства, в якому відбуваються соціально-економічні, політичні, культурні та інші процеси.

Отже, інституційне середовище – це чітко упорядкований набір інституцій, що визначають рамкові умови функціонування й розвитку економічних суб'єктів. Від рівня узгодженості і взаємодії між інституціями, співвідношення між ними залежать умови, які можуть сприяти трансформаційним процесам, підвищувати ефективність соціально-економічних перетворень, або ж, навпаки, гальмувати їх.

Інституційному середовищу притаманна низка характерних властивостей. Серед них науковці виокремлюють такі, як: ієрархічність, універсальність, щільність, дискретність, мінливість (турбулентність), адекватність.

Така властивість інституційного середовища, як ієрархічність передбачає, що інституції і правила нерівнозначні, відіграють різну роль, мають різний вплив і між ними існує певна ієрархія. Д. Норт виокремлює три рівня у цей ієрархії: надконституційний, конституційний і економічний [8].

До надконституційного рівня відносяться найбільш загальні і важко змінювані неформальні правила, які мають історичні корені у житті різних народів, тісно зв'язані з переважаючими у суспільстві стереотипами поведінки, релігійними поглядами та іншими ментальними складовими,

які часто не усвідомлюються окремими людьми, і перетворилися у стереотипну поведінку великих груп населення. Саме надконституційні правила визначають ієрархію цінностей великих прошарків суспільства, їх поведінку і переваги.

Другий рівень ієрархічності – конституційні правила. Саме вони явно визначають, як обираються правила поведінки людини у суспільстві. У цьому їх головна відмінність від правил надконституційних, які мають неформальний, неявний характер. Найвище місце займає Конституція як основний закон держави. В ній формулюються найбільш загальні правові основи життєдіяльності суспільства. Конкретизації конституційних правил присвячені численні законодавчі акти, які регулюють правовідносини з окремих напрямів розвитку держави.

До економічного рівня відносяться інституції і правила, які безпосередньо визначають форми організації господарської діяльності, у межах яких економічні агенти складають угоди і приймають рішення щодо використання ресурсів. Це передусім розгалужена система законів і інших формальних нормативно-законодавчих актів, які упорядковують економічні відносини, визначають права власності. Внизу цієї піраміди знаходяться індивідуальні контракти. Ці угоди, які добровільно укладаються між сторонами і координують їх дії шляхом визначення взаємних прав, обов'язків та механізмів їх дотримання, найчастіше використовується у взаємовідносинах між економічними агентами.

Звичайно, подібний розподіл доволі умовний і загальний, і кожне конкретне суспільство буде мати свою специфічну ієрархію інституційного середовища. Однак головний сенс ієрархії в тому, що зміни кожного рівня ієрархії потребують більших витрат, ніж зміни попереднього рівня. «Конституції, зазначає Д. Норт, складаються таким чином, щоб змінити їх було трудніше, ніж законодавчі акти, а законодавчі акти – трудніше, ніж індивідуальні контракти» [9]. При цьому нормативно-законодавчі акти більш низького рівня уточнюють, конкретизують зміст норм законів і правил більш високого рівня. Відповідно останні окреслюють ті межі, поведінку індивідів усередині яких регулюють більш конкретні норми.

Важливою властивістю інституційного середовища є універсальність. Теоретично інституційне середовище має бути однорідним, універсальним для всіх суб'єктів господарювання. Тобто вони повинні знаходитися в однакових умовах незалежно від територіальних, галузевих та інших факторів соціально-економічної системи. Однак в реальному житті інституційне середовище далеке від однорідності. Воно багато в чому залежить від численних параметрів, які змінюються і у просторі, і у часі, на нього впливають й інші складові суспільного життя. Історичний досвід і сучасність свідчать, що інституційне середовище більш універсальне, стабільне, передбачуване в країнах з розвинутою, усталеною ринковою економікою, з низьким рівнем корупції, авторитетною і відповідальною владою, однаковою ментальністю.

У країнах з транзитною економікою або з високим рівнем корупції, а також якщо у державному апараті існують так звані «групи впливу» інституційне середовище може бути вкрай неоднорідним, тобто умови ведення господарської діяльності для різних економічних агентів не універсальні, а можуть бути сприятливі лише для окремих бізнес-груп, наближених до влади, чиновницького апарату. Подібна ситуація характерна була й для України в період, що досліджується. На ведення бізнесу у ті часи багато в чому впливали «телефонне» право, лобіювання інтересів «потрібних» людей та інші неформальні інституції. Негативно на універсальність інституційного середовища також впливали різний рівень економічного розвитку регіонів, неоднорідність історично сформованої ментальності суспільства, високий рівень корумпованості учасників соціально-економічних процесів. Звичайно, за таких умов рівень довіри суспільства, особливо його економічно активної частини, особливо тих хто займається підприємницькою діяльністю, до того що інституційне середовище є однаковим для усіх, постійно знижується, що, у свою чергу, вкрай негативно впливає на розвиток економіки.

Суттєвою характеристикою інституційного середовища є його щільність (насиченість). Щільність середовища скоріше є якісною характеристикою, ані ж кількісною. Варто зазначити, що ця характеристика більшою мірою стосується формальних інституцій. Рівень інституційної насиченості може сприйматися

лише суб'єктивними відчуттями економічних агентів, і кількісні показники не можуть адекватно відображати цю характеристику. Щільність середовища свідчить, наскільки активно регулюється та чи інша сфера, в якій індивід здійснює свою діяльність. Якщо щільність інституційного середовища низька, тоді можна говорити про інституційну недостатність, яка виявляється у нестачі формальних правил і розповсюджені правил неформальних. Подібна ситуація була характерна у 1990-ті роки в Україні, коли держава була «інституційно слабка», тобто відчувалася її недостатня регулююча роль. Зокрема у ті часи, в умовах політичного протистояння, відсутності необхідних нормативно-законодавчих актів адекватних ринковій економіці, діяло так зване «указне право», коли за допомогою президентських указів намагалися заповнити прогалини у законодавчій базі. Так, більш ніж десятиріччя відбувалася підготовка і громадське обговорення кодифікації цивільного права України, яке завершилося лише у січні 2003 р. прийняттям Цивільного кодексу. А після прийняття кодексу до нього були внесені численні зміни доповнення та поправки. Звичайно, в умовах подібної законодавчої нестабільності, відсутності необхідних формальних правил суб'єкти економічної діяльності вимушені були часто діяти за неформальними правилами.

Тобто, можна стверджувати, що щільність інституційного середовища залежить від його насиченості формальними нормами і правилами, які впливають на економічних агентів. Загалом від цього чинника багато в чому залежить рівень розвитку і стан всього суспільства. Сучасні реалії життя свідчать, що суспільство з високою насиченістю інституційного середовища є більш стабільним, а їхній розвиток є більш передбачуваним. Насиченість і стабільність інституційного середовища є його взаємозв'язаними характеристиками – більш щільне середовище є більш стабільним, і навпаки [10].

Втім, трансформаційні процеси в економіці, як і взагалі у суспільстві, природно викликають мінливість, нестабільність, а іноді непередбачуваність інституційних умов, відбувається одночасне змішування різних норм і правил, що відображає турбулентність як ще одну властивість інституційного середовища. За таких умов для суб'єктів господарської

діяльності підвищуються ризики, зростають невиробничі витрати, збільшується роль неформальних інституцій. Сприятливі їх діяльності можуть лише стабілізація і передбачуваність інституційних умов. Однак при цьому іноді може виникнути інша проблема – надмірна «заорганізованість», надлишкова регламентація як наслідок великої кількості, до того ж нечітких, суперечливих інституцій, що характерно, наприклад, для податкового законодавства України. Тому на динамічність інституційного середовища важливе значення має управлінський вплив, він може або прискорювати зміни у середовищі, або навпаки, затримувати.

Важливою характеристикою інституційного середовища є така його властивість, як дискретність, тобто переривчастість, брак в ньому необхідних ланок, що свідчить про відсутність цілісного середовища. Дискретність інституційного середовища передусім виявляється у тому, що чимало економічних відносин залишаються неформалізованими, потрапляють у своєрідний інституційний вакуум, в якому відсутні норми і правила щодо регуляції цих відносин. За таких умов у процесі господарської діяльності будуть існувати і діяти неформальні неурегульовані відповідними нормативно-правовими актами (нормами) економічні правовідносини, які у випадку недобросовісної поведінки одного із економічних агентів можуть бути порушені без правових наслідків.

Подібна ситуація може виникнути у будь-якій соціально-економічній системі, однак вона найбільш притаманна трансформаційній економіці. Відомо, що інституційна система транзитної економіки є неусталеною, в ній відбуваються іноді досить глибокі перебудовні і адапційні процеси, до того ж не завжди вдалі, звичайно, рівень її дискретності досить висока. Подібна ситуація була характерна для інституційного середовища України у 1990-ті – на початку 2000-х років. В умовах радикальних політичних та соціально-економічних змін багато сфер в економічних відносинах (і не лише в них) були юридично не врегульовані, в правовому полі було чимало прогалин. Наявність подібної дискретності інституційного середовища призводила до численних порушень у сфері економічних відносин, збільшенню тіньової економіки, посиленню лобізму в регулюванні економічних процесів.

Інституційному середовищу притаманна і така властивість, як адаптивність. Воно здатне змінюватися, пристосовуватися до нових напрямів розвитку системи. Реальне інституційного середовища звичайно пристосовується до змін в економіці повільно, фрагментарно і несистемно. Особливо це характерно для неформальних інституцій, які мають велику часову протяжність їх виникнення і інерційність розповсюдження. Більш швидко формуються і адаптуються формальні інституції. Однак, як свідчить сучасний досвід розвитку пострадянських країн, інституції змінюються у різних сферах суспільства, і навіть різні інституції в одній і тій самій сфері, неодночасно, до того ж часто виявляються неузгодженими, що негативно впливає на розвиток економіки [11].

Відомо, що інституційне середовище в цілому є досить стабільним. Це зумовлюється передусім ієрархічною організацією формальних інституцій, коли кожний більш високий рівень складніше змінити, ніж попередній. Неформальні інституції ще більш стійкі, і їх зміна відбувається складніше і довше, ніж формальних. Однак стабільність інституцій необхідна, але недостатня умова успішного функціонування середовища. Динаміка інституційного середовища багато в чому залежить від ролі і місця в ній різних інституцій. Учені-економісти виокремлюють три режими існування інституцій:

– бездіяльне існування інституції. За цих умов індивіди знають про правила і норми поведінки, але вони діють інакше. Це стосується переважно формальних інституцій (наприклад, так званий «бездіяльний закон»);

– нерегулярна, епізодична дія. Даний режим відповідає такій практиці, коли при виникненні певної ситуації те чи інше правило може застосовуватися або може і не застосовуватися. В останньому випадку поведінка індивідів зумовлюється іншими правилами або ж вони діють на свій розсуд, спираючись на досвід;

– систематична, постійна дія. Тобто правило чи норма застосовується завжди (або майже завжди), коли в діяльності індивідів виникають ситуації, які співпадають з умовами використання відповідного правила [12].

Отже, інституційне середовище складається із більш ефективних інституцій і менш ефективних (або не ефективних), які недостатньо активно впливають на довгочасний сталий економічний розвиток. Звичайно, це призводить до того, що в інституційному середовищі відбуваються постійні зміни. У більшості випадків подібні зміни відбуваються шляхом незначних, поступових природщувань. Втім, іноді відбуваються і революційні зміни в інституційному середовищі суспільства.

У реальному житті суспільства існує декілька механізмів здійснення інституційних змін. Економісти-теоретики зазвичай виокремлюють три групи механізмів: запозиченням (імпорт), спонтанні зміни і свідоме проектування.

В процесі формування інституційного середовища перехідних економік, як свідчить зарубіжний і вітчизняний досвід, характерним є саме запозичення досвіду більш розвинених країн. Подібний підхід є цілком природнім, тому що за вдалого імпорту інституції відбувається її позитивна адаптація до нового інституційного середовища, і вона виконує ті самі функції, що й в економіці, з якої її було запозичено.

Механізм зазначення може складатися з двох складових: державного імпорту інституцій і природного проникнення запозичень. Для трансформаційних економік типовим є державне впровадження запозичених інституцій, коли правила дій, які успішно застосовуються у певному інституційному середовищі, переносяться в інше середовище. Подібна ситуація характерна була, зокрема, для законотворчої роботи в Україні у 1990-х роки, коли закони та інші нормативно-правові акти, регулюючі різні аспекти функціонування ринку (формування господарських організацій різних форм власності, створення системи правовідносин між господарюючими суб'єктами тощо) були запозичені із нормативно-законодавчої системи інших країн. Подібні запозичення були зумовлені відсутністю досвіду ринкового господарювання, відповідних кадрів, необхідністю швидкого впровадження нових правил і норм поведінки.

Однак при функціонуванні подібного механізму, як свідчить вітчизняний досвід, виникає проблема ефективного вмонтування імпортованої інституції в існуюче в іншій економіці інституційне середовище. При цьому, чим на більш високому рівні в інституційній ієрархії знаходиться

запозичуване правило чи норма і чим до більшого числа економічних агентів воно має відношення, тим складніше провести інституційну трансформацію. Інша проблема – відповідність запозичуваної інституції вже існуючим неформальним інституціям. Зокрема, саме несприйняттям культурно-ментальним середовищем України 1990-х роки пояснюються численні невдалі спроби пристосувати багато нормативно-законодавчих актів, які успішно діяли в країнах з розвинутою ринковою економікою, до українських реалій.

Другою складовою механізму запозичень є природне проникнення та розповсюдження деяких норм і правил існуючих в іншому інституційному середовищі. Історично це була одна із перших форм обміну інституціями між різними суспільствами і державами. Ще у давні часи купці, мандрівники, відвідуючи інші країни, переймали нові для них форми і правила економічної поведінки, які поступово, якщо вони сприймалися суспільством, розповсюджувалися на їхній батьківщині.

Звичайно, сьогодні подібний механізм запозичень зазнав значних змін. По-перше у сучасних умовах в цих процесах все більшу роль відіграє держава, яка активно впливає на економічні процеси, вона часто стає сама ініціатором запозичень. При цьому варто звернути увагу на те, що запозичення нових формальних інституцій може бути лише у тому випадку, коли необхідне правило господарської діяльності відсутнє, або ж діє правило згідно з яким дозволено все, що не заборонено. Однак, щоб імпортованому формальному правилу набути повноцінний статус, воно повинно бути формалізовано в економіці, в яку впроваджується. По-друге, більшість приватних запозичень в економіці, в яку вони впроваджуються, автоматично набувають статус неформальних інституцій, тому суб'єкти господарської діяльності, які їх використовують знаходяться у зоні підвищеного ризику. Державні органи, окремі чиновники або ж кримінальні угруповання можуть загрожувати їм, або застосовувати до них певні дії (рекет, хабар) які значно зменшать прибутки від застосування нововведення [13]. Як свідчить вітчизняний досвід, подібна ситуація вкрай негативно впливає на ефективність реформування суспільства.

Важливу роль у здійсненні інституційних змін відіграє механізм спонтанного становлення інституцій. Спонтанні – це зміни, що реалізуються без попереднього задуму і плану їх здійснення. Якщо, наприклад, випадкове відхилення від поведінкового зразка або прийнятої у суспільстві норми, що принесло економічному суб'єкту вигоду, не завдасть нікому школи, а отже, йому не протидіятимуть інші учасники господарських відносин, і воно пошириться серед них, то в вданому випадку буде мати місце спонтанна інституційна зміна [14].

Учені-економісти, аналізуючи розповсюдження нових інституцій в межах механізму їх добровільного впровадження, доволі часто посилаються на відому модель американського економіста Д. Крепса, відповідно до якої навіть у більш ефективній інституційній інновації є вельми обмежені можливості до розповсюдження, які залежать від того, наскільки численні агенти, що застосовуються її у своїй практиці [15]. Однак, російський економіст В.Л.Тамбовцев, підкреслюючи простоту і витонченість цієї формули, справедливо зазначає, що вона навряд чи може вважатися адекватною змісту даного механізму розповсюдження інституційних змін [16].

На його думку, зазначена модель виходить з того, що імовірність контакту між агентами, які мають бажання використовувати нову інституцію, цілком залежить від їхньої загальної частки в економічній системі, в яку імпортується новація. Це дещо спрощений погляд на проблему. Адже при цьому ігноруються наявні в будь-якій реальній економіці канали і мережі передавання інформації, які дозволяють її передавати цілеспрямовано, а не лише шляхом безпосередніх контактів між агентами. До того ж варто враховувати, що в сучасних умовах значно розширилися можливості безконтактної комунікації між господарюючими суб'єктами завдяки засобам масової інформації, проведення різного роду семінарів, бізнес-форумів, тренінгів тощо.

Варто звернути увагу й на те, що зазначена модель розповсюдження нової інституції виходить з того, що імпортована інституція апріорі більш ефективна, ніж стара. Однак це не завжди відповідає економічним реаліям. Адже

господарюючі суб'єкти відповідають лише обмеженою раціональністю впроваджуючи ту чи іншу новацію, враховують передусім її ефективність у кожному конкретному випадку, виходячи із власного досвіду, підраховуючи можливі наслідки своїх дій.

Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить, що запозичення інституцій з розвинених країн у країни з перехідною економікою зв'язано з певним ризиком. Цей процес зазвичай супроводжується цілим комплексом негативних наслідків, які зумовлені розбіжностями в інституційному середовищі країни-експортера й країни-імпортера. Подібна ситуація спостерігалася в Україні на початку 1990-х років, коли механічне копіювання досвіду зарубіжних країн, без урахування особливостей власного інституційного середовища, у питаннях проведення приватизації, організації управління окремими сферами і галузями, формування ринкових відносин призвели до ускладнення економічної та соціальної ситуації в країні.

Одним із важливих механізмів здійснення змін в інституційному середовищі є свідоме проектування інституцій на основі виявлення реальної потреби в них. Цілеспрямовані інституційні зміни виникають і розповсюджуються у більшій або меншій відповідності з деяким попереднім планом ініціатором якого є держава, а усередині економічних організацій автором таких новацій звичайно виступає керівний менеджмент. Інституційне проектування, як механізм зміни середовища, передбачає декілька стадій. Серед науковців існують різні підходи щодо класифікації алгоритму проектування нової інституції. Зокрема, у навчальному посібнику «Національна економіка» автори виокремлюються в цьому процесі сім основних етапів [17]. В цілому погоджуючись з ними, на нашу думку, варто внести в запропоновану схему деякі уточнення і доповнення.

З точки зору логіки впровадження в існуючу систему нових складових, планування (проектування) новацій в інституційному середовищі може мати наступну сукупність послідовних дій:

– аналіз існуючого інституційного середовища і виявлення неефективних, недіючих або малопродуктивних інституцій та визначення необхідності нових правил, норм;

- визначення цілей і завдань нової інституції та її місця в існуючому середовищі;

- виявлення необхідних аналогів в інших країнах або в минулому цієї країни, аналіз механізму їх дії та ефективності в середовищі – комуніканти;

- попередній розрахунок вигід і втрат різних груп економічних агентів (соціальних груп) реципієнта від запровадження нової інституції;

- розроблення стратегії та механізму впровадження;

- розроблення і проведення комплексу практичних заходів, в тому числі й низки супутніх інституцій, з адаптації нової інституції, враховуючи необхідність мінімізації витрат спротиву з боку окремих груп економічних агентів, населення. Мова йде передусім про фінансову підтримку, необхідну для компенсації втрат, яких зазнають окремі соціальні групи від запровадження нової інституції;

- підсумковий аналіз здобутків і втрат (економічних, фінансових, соціальних тощо) від запровадження нової інституції і корегування нових сформованих правил і норм або ж механізму впровадження.

Свідоме проектування інституції передбачає, що вибір відбувається всередині держави, і вона вибране правило буде впроваджувати примусовими засобами або загрозою їх застосування. Варто підкреслити, що успішність примусового впровадження знаходиться у безпосередній залежності від обсягу і дієвості санкцій, які реально може застосовувати держава до агентів, що ухиляються від виконання нових правил. Як свідчить вітчизняний досвід, мало прийняти «гарний» закон або будь-яке інше правило діяльності, потрібно ще й забезпечити його виконання.

Основою механізму примушування до виконання формальних правил, які запроваджуються за допомогою законодавчих та інших нормативних актів є сукупність державних організацій, точніше правоохоронних органів загальною функцією яких є забезпечення виконання нових інституцій економічними агентами. Виконуючи цю функцію, вони виявляють порушення правил, здійснюють пошук порушника, приймають рішення.

При цьому, в залежності від конкретної ситуації, можна виокремити судовий та адміністративний спосіб забезпечення примушування до виконання запровадженої інституції. Для першого способу характерна більш висока надійність, більш адекватні санкції, більша захищеність від опортуністичної, спрямованої на досягнення передусім власних інтересів навіть нечесним способом, поведінки суб'єктів господарської діяльності. Для адміністративної системи притаманна висока оперативність застосування санкцій, відносно менші витрати. Разом з тим варто зазначити, що успішність забезпечення виконання прийнятої інституції буде залежати насамперед від рівня її якості, адекватності існуючому інституційному середовищу. Нечітко сформульована норма закону, можливість її неоднозначного тлумачення нерідко є джерелом конфліктних ситуацій у взаємовідносинах між господарюючими суб'єктами [18].

Тому головним критерієм оцінки нових інституцій, незалежно від того яким способом вони запроваджені, є їх ефективність. У ринковій системі інституція ефективна коли сприяє взаємовигідній реалізації особистих інтересів. Разом з тим в реаліях життя іноді, особливо в перехідних економіках, формується неефективна стійка інституція, тобто «інституційна пастка». Стійкість інституційної пастки означає, що за умови істотного тимчасового зовнішнього впливу на систему, ця система залишається в інституційній пастці. Потрапивши до неї, система вибирає неефективний шлях розвитку, до того ж згодом перехід на ефективну траєкторію може виявитися взагалі уже нераціональним.

Отже, у процесі формування інституційного середовища актуально не лише створення, проектування чи імпорт інституції, а й діагностування їх зрілості та адекватності до існуючого рівня розвитку економічних відносин. В умовах трансформаційних економік важливе значення має запровадження механізму аналізу ефективності впроваджуваних інституцій, їх впливу на формування інституційного середовища, закріплення нових правил і норм поведінки у повсякденній діяльності суб'єктів господарської діяльності, своєчасне виявлення та заміна неефективних інституцій відповідно внутрішнім і зовнішнім викликам.

Вітчизняний досвід свідчить, що запровадження нової інституції в економічне життя ще не гарантує його врахування і дотримання. Навіть в умовах сформованої в основному нормативно-законодавчої бази розвитку ринкової економіки підприємці часто ігнорують формальні правила. Тому важливо в процесі формування інституційного середовища не лише запроваджувати ефективні, дієві інституції, не лише формувати механізм контролю за їх виконанням, а й враховувати ментальні надбання суспільства, звички та правила поведінки, які в ньому домінують. Самі по собі інституції, що демонструють свою успішність у розвиненій ринковій економіці, не завжди успішно приживаються і ефективно діють в іншому соціально-культурному, ментальному середовищі.

Таким чином, аналіз основних положень теорії і методології класичного інституціоналізму свідчить, що використання його аналітичного інструментарію може бути продуктивним при вивченні історії соціально-економічного розвитку суспільства. Актуальність цієї концепції при проведенні історичних дослідженні зумовлена передусім наступними чинниками:

- по-перше, використання методології цієї теорії сприяє виявленню спонукальних мотивів діяльності людей, аналізу зв'язків і взаємозв'язків між окремими подіями і явищами, загалом більш глибокому і всебічному розумінню рушійних сил розвитку суспільства;

- по-друге, класичний інституціоналізм забезпечує реалізацію принципу системності і комплексності в історичному дослідженні, тому що аналізується не окрема складова економічної або соціальної сфери, як, наприклад, обмін в неоінституціоналізмі, а розглядаються історичні процеси в комплексі, що, в свою чергу, дозволяє аналізувати соціально-економічну систему як цілісну і суперечливу структуру суспільства;

- по-третє, використання класичного інституціоналізму сприяє висвітленню розвитку суспільства з точки зору одного із базових принципів історичної науки – принципу історизма, коли історичні явища описуються і пояснюються з погляду їх розвитку, еволюції. На відміну від неоінституціоналізму який розглядає економічну систему у статиці, класичному

інституціоналізму притаманне дослідження динаміки, розвитку суспільства у часі, для нього характерний аналіз трансформації соціально – економічних і політичних систем.

Отже, використання теорії і методології класичного інституціоналізму, на нашу думку, дозволяє об'єктивно і всебічно розглянути еволюцію соціально – економічної системи в контексті розвитку суспільства, виявити вплив історичного досвіду на сучасні трансформаційні процеси, проаналізувати взаємодію між соціальними системами, дослідити закономірності сучасних перетворень в економіці і суспільстві.

РОЗДІЛ 2

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ЯК СКЛАДОВА ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА

2.1. Сутність і зміст економічної політики держави

Однією із важливих складових процесу формування інституційного середовища країни є економічна політика. Її головним суб'єктом, незалежно від типу економічної системи, є держава. Тому економічна політика – це завжди державна економічна політика. Її цілі, механізми та інструменти найтісніше пов'язані із загальними функціями держави, характером держави, типом економічної системи, станом національної економіки, кон'юнктурою світового ринку, міжнародним становищем та іншими факторами. Масштаби державного контролю і регулювання економічних процесів, їх конкретні форми і методи істотно розрізняються в різних країнах. На них впливають численні фактори, зокрема історія розвитку країни, її традиції, існуючі в суспільстві менталітет і стереотипи поведінки тощо.

Особливого значення економічна політика набуває в умовах перебудови економічної системи, коли відбувається вибір подальших шляхів розвитку, засобів та інструментів реформування суспільного виробництва. Саме вона відіграє вирішальну роль в становленні як формальних, так і неформальних інституцій, саме від економічної політики багато в чому залежить формування в цілому нового інституційного середовища в державі. Подібна роль зумовлена передусім тим, що саме економіка, як відомо, є фундаментом, базовою сферою розвитку суспільства.

Історичний досвід свідчить, що необхідність втручання держави в економічні процеси спричинена насамперед неспроможністю ринку вирішити нагальні проблеми соціально-економічного розвитку країни. Економіка розвивається успішно лише тоді, коли держава створює для цього необхідні

умови, виконуючи свої економічні функції, які реалізуються через економічну політику.

Серед вчених-економістів немає єдиного підходу щодо визначення поняття економічної політики, найчастіше її ототожнюють з державним регулюванням економіки [1]. Незважаючи на близькість цих понять, на нашу думку, таке трактування економічної політики дещо звужує сутність цієї категорії. Державне регулювання економіки розуміється, передусім, як певна сукупність форм і методів безпосереднього впливу держави на діяльність економічних агентів, як один із дієвих засобів вирішення практичних питань забезпечення стабільного функціонування ринкового механізму [2]. Це складова економічної політики.

Однак економічна політика держави є процесом реалізації її економічних функцій шляхом різноманітних державних заходів впливу на економічні процеси для досягнення певних цілей. До найбільш загальних економічних цілей держави можна віднести: створення умов для економічного росту та економічної свободи (зокрема, право господарюючих суб'єктів самим вибирати вид, форму і сферу економічної діяльності, методи її здійснення і використання доходу від неї); забезпечення економічної безпеки й економічної ефективності (передусім досягнення економікою максимального результату з наявних обмежених ресурсів); піклування про забезпечення повної зайнятості (кожний, хто може і хоче працювати, повинен мати роботу); здійснення допомоги тим, хто не може себе цілком забезпечити тощо.

З урахуванням цього, ми виходимо з того, що економічна політика це система взаємопов'язаних довгострокових і поточних цілей економічного розвитку, що визначені державою, комплекс відповідних державних рішень (законів, постанов, інших нормативних актів) та заходів, спрямованих на досягнення цих цілей з використанням державної влади в сфері економіки. Кінцеве призначення економічної політики держави сприяти формуванню економічного інституційного середовища, створювати умови для динамічного розвитку соціально-економічного комплексу, запобігати зловживанням економічною владою з боку окремих осіб, груп, підприємств, а також кризовим явищам, підтримувати господарський порядок.

Розглядаючи сутність економічної політики, слід враховувати, що по-перше, економічна політика це динамічна система. Як свідчить історичний досвід, вона відчуває на собі зміни в господарському і суспільному житті країни, появу нових економічних, політичних та інших інституцій. По-друге, ефективність економічної політики підвищується якщо в процесі її розробки і реалізації чітко враховується реальний стан соціально-економічної сфери суспільства, зокрема стан виробничо-технічного потенціалу, соціальної структури, системи управління тощо.

Державну економічну політику здійснюють два основних суб'єкта: держава і місцеві державні органи. Звичайно, провідним суб'єктом економічної політики є держава, яка пов'язує між собою інтереси різних груп і спонукає їх проявляти свою активність щодо досягнення єдиних цілей. При цьому вона має певну інституційну структуру, і між її окремими ланками існує свого роду «розподіл праці» щодо виконання більш конкретних функцій. Так, відповідно до Конституції України, на рівні законодавчої влади відбувається обговорення і принципове схвалення основних напрямів економічної політики. За її практичне проведення відповідає виконавча влада – уряд, який, своєю чергою, передає права (і завдання) щодо реалізації політики конкретним інституціональним органам.

Серед суб'єктів економічної політики є також недержавні інститути. До них належать спілки та об'єднання, що виражають інтереси певних верств і груп – профспілки, союзи підприємців, кооперативи та ін.

Крім державних інститутів і економічних союзів, які безпосередньо беруть участь у проведенні економічної політики, на неї певний вплив здійснюють політичні партії, засоби масової інформації, експертні ради, окремі вчені і політики. Вплив цієї групи суб'єктів на спрямованість економічної політики, її зміст має непрямий характер.

Розглядаючи економічну політику з точки зору розуміння її сутності і змісту, доцільно розмежувати різні її етапи. В процесі державного впливу на розвиток соціально-економічної сфери виокремлюють два основних етапи: формування (розроблення) і реалізація економічної політики. На першому

етапі проводиться передусім аналіз соціально-економічної ситуації в суспільства, виявляються проблеми та їх причини. На основі цього аналізу визначаються цілі, завдання і пріоритети економічної політики, необхідний механізм та інструментарій її реалізації.

Варто звернути увагу на те, що в науковій літературі розглядається своєрідна піраміда цілей економічної політики [3]. Вищою метою економічної політики, на думку науковців, є досягнення максимального добробуту всього суспільства. Крім основної мети, існує сукупність завдань (цілей) другого рівня – головні (генеральні) цілі. До них звичайно відносять: економічне зростання, політичну та соціальну стабільність у суспільстві, макроекономічну збалансованість, зовнішню і внутрішню безпеку, соціальну орієнтованість економіки. Досягнення даних цілей забезпечує найбільш загальні, принципові умови існування ринкової системи. Третій рівень – це так звані, прикладні економічні цілі: темпи економічного розвитку, зайнятість населення, стабільність рівня цін і стійкість національної валюти тощо.

Треба також зазначити, що співвідношення різних цілей знаходиться в діалектичному взаємозв'язку і при проведенні економічної політики неминучі цільові компроміси. Крім того, при всій важливості названих цілей, вони не вичерпують всієї сукупності цілей державної економічної політики. Цілком можливі й інші цілі, обумовлені специфікою економіки країни, проблемами, які потрібно розв'язувати в країні. В умовах розвинених ринкових відносин держава виступає не лише в ролі компенсатора недосконалостей ринку, не лише створює умови для його функціонування, але й відіграє важливе значення в дотриманні балансу суспільних інтересів, соціальній стабільності і захисту загальнонаціональних інтересів.

Звичайно одночасно досягти всі основні цілі економічної політики практично неможливо. Тому влада завжди постає перед проблемою вибору пріоритетів. Цей вибір зумовлюється впливом багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, зокрема орієнтацією на економічні інтереси певних соціально-економічних груп населення, на певні економічні теорії, попередній досвід тощо. Вважається, що найбільш поширеними серед офіційних цілей державного регулювання

економіки є так званий «магічний чотирикутник», тобто чотири взаємопов'язані цілі, за реалізацію яких держава несе відповідальність. Це стабільне економічне зростання, високий рівень зайнятості, стабільність цін, зовнішньоекономічний баланс. В деяких наукових виданнях мова йде й про «магічний п'ятикутник» (додається соціальна мета: справедлива освіта й розподіл прибутків і власності), а також і про «магічний шестикутник» (до попередніх цілей додається охорона навколишнього середовища) [4].

Економічна політика формується на поєднанні поточних і перспективних цілей. Особливо важливе значення має правильне визначення довгострокової, перспективної мети, тобто стратегії економічного розвитку. При цьому, по-перше, стратегічна мета має бути реальною, відповідати об'єктивним можливостям країни, враховувати наявні ресурси для її досягнення, тобто бути взагалі досяжною. Історичний досвід свідчить, що іноді привабливі, на перший погляд, цілі за своєю сутністю були самооманою, утопією (побудова комунізму, створення ідеального суспільства тощо). При цьому економічні плани, стратегії не повинні бути ідеологічно заангажовані, відстоювати інтереси лише окремих осіб або груп. У цих політичних настановах має чітко формулюватися реально здійснювані цілі, аргументуватися перспективи розвитку економіки в інтересах усього суспільства. Саме такий підхід сприяє формуванню у суспільстві довіри до державної влади, до її починань.

По-друге, стратегічна мета не може бути визначена назавжди, не повинна стати догмою, вона повинна враховувати динамічні процеси у суспільстві. Із суттєвою зміною ситуації в суспільстві змінюється і стратегія економічного розвитку. Це особливо важливо в сучасному динамічному світі. В стратегічних програмах, як її складовою частиною, можуть визначатися й проміжні цілі, які більш чітко формулюють завдання, форми і методи досягнення головної цілі на певному етапі її реалізації.

По-третє, економічна політика повинна чітко передбачати конкретні строки досягнення певної мети і найважливіші результати соціально-економічного розвитку країни. Як свідчить історичний досвід і сьогодення, економічна політика

може бути розрахована на різні строки її реалізації: на нетривалий (один-два роки) період так звана поточна політика; середньостроковий (типовим прикладом можуть бути п'ятирічні плани) і довгостроковий період реалізації (стратегія економічного розвитку). При цьому важливо також щоб суспільство усвідомлювало реальність поставленої цілі кожного періоду. Програмні настанови, реалізація яких розрахована на довгі роки, а іноді навіть на покоління, багато в чому втрачають сенс. Вони найчастіше перетворюються в кращому випадку в певні прогностичні бачення загальних перспектив розвитку суспільства.

Отже, в процесі розроблення економічної політики важливо враховувати інтереси всього суспільства, а не окремих його груп, а також реальні виробничі, фінансові, трудові та інші ресурси і можливості країни. З метою розуміння і підтримки громадськістю запропонованої політики, досягнення усвідомленої їх участі у виконанні програмних цілей доцільно її широким і прозорим обговоренням із залученням науковців, господарників, політиків, представників експертного середовища, чесним акцентуванням уваги на складних проблемах і можливих ризиках. Без суспільної підтримки жодні реформи не мають шансів на успіх.

Важливим етапом в процесі впливу держави на розвиток соціально-економічної сфери є реалізація економічної політики. На цьому етапі відбувається низка заходів з реалізації розробленої економічної політики, а також аналізуються їх наслідки. Однак навіть «ідеальна» економічна стратегія не може бути успішно реалізована, якщо в країні немає відповідних умов. Серед головних інституційних умов успішності проведення реформ можна виокремити наступні.

По-перше, у керівництва держави, її владних структур повинні бути мотивація і бажання проводити реформи. До того ж, розпочинаючи перетворення влада повинна враховувати спротив окремих груп політиків, бізнесу. За останні десятиріччя в Україні дуже багато говорили про реформи, і надто мало було зроблено. Те що відбувалося в економіці, її окремих галузях по суті було імітацією реформ. Причин подібної ситуації чимало, однією з головних, на нашу думку, є відсутність політичної волі як в центрі, так і на місцях

проводити вкрай необхідні, але непопулярні перетворення. В умовах політичної і економічної нестабільності, численних організаційних, кадрових змін у владних структурах турбота чиновництва про власне майбутнє негативно впливало на реформаційні процеси в країні. Зазвичай навіть спроби провести хоча б деякі більш-менш радикальні перетворення припинялися напередодні чергових виборів. У передвиборчий період, з метою підвищення рейтингу та імовірності на перемогу і утримання влади, часто приймалися популістські рішення, які іноді знімали гостроту проблеми на деякий час, але не вирішували її.

По-друге, як свідчить досвід, успіх реформ багато в чому залежить від розуміння і підтримки суспільством змісту і очікуваних результатів запланованих перетворень. Тому важливо не лише задекларувати реформаційні наміри, прийняти відповідні документи, не меншу значущість має інформаційно-роз'яснювальна робота. Причому її ефективність виявиться лише тоді, коли це буде не чергова короткотермінова «рекламна» кампанія, а комплексна, системна робота, розрахована на різні верстви населення, до якої широко залучаються науковці, представники влади і бізнесу. Важливо, щоб засоби масової інформації створювали прозоре реформаційне середовище, реалізовували свої не тільки інформаційні функції, а й контролюючі.

По-третє, відомий вислів «кадри вирішують усе» в умовах проведення реформ набуває особливу значущість. Саме кваліфіковані, досвідчені, тямущі необхідність і значення перетворень, ідеологічно незаангажовані кадри в змозі об'єктивно оцінити ситуацію і запропонувати, враховуючі економічні закони і здоровий глузд, раціональні рішення. Тому принципово важливо організувати ретельний підбір реформаторської команди за професійними, організаторськими здібностями, їх підготовку, стажування у найкращих виробничих, управлінських структурах. Крах спроб проведення деяких реформ в сучасній Україні значною мірою зумовлений саме невдалою кадровою політикою, коли часто керівниками різних рівнів призначалися не досвідчені фахівці, а люди доволі далекі від тих проблем, якими вони повинні були займатися.

По-четверте, важливою умовою успіху реформ є також необхідність залучення до їх проведення висококваліфікованих радників і експертів, які досконально знають що робити і як робити. Це звичайно зумовлено необхідністю використання вже напрацьованого досвіду в реалізації певних проектів. Однак при цьому важливо, щоб радники не лише були досвідченими економістами, але й добре знали особливості місцевого бізнесового середовища, в цілому економічного життя країни, її традиції, менталітет, чесно відносилися до своїх обов'язків і надавали своєчасні і ділові пропозиції.

Основою механізму реалізації економічної політики є державне регулювання. Владними структурами держави здійснюється система заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, з метою внесення змін до існуючого інституційного середовища соціально-економічної системи, її пристосування до нових умов господарювання. При цьому використовується, з урахуванням особливостей національних моделей ринкової економіки, певний набір способів, методів, форм та інструментів.

В науковому середовищі зазвичай поділяють способи і методи державного регулювання на правові, адміністративні, економічні, а також на прямі і непрямі.

Правове регулювання полягає у встановленні державою правил «економічної гри» як для виробників, так і споживачів. Система законодавчих норм і правил визначає форми і права власності, умови укладення контрактів і функціонування фірм, взаємні зобов'язання в галузі трудових відносин профспілок і роботодавців та інші питання.

Адміністративне регулювання включає заходи щодо реєстрації, регламентації, ліцензуванню, квотуванню тощо. За допомогою системи адміністративних заходів, у вигляді закріплення, дозволу, примусу, здійснюється державний контроль над цінами, доходами, обліковою ставкою, валютним курсом.

Економічні методи передбачають вплив на сукупний попит, сукупну пропозицію, ступінь концентрації капіталу, структуру економіки, соціальні умови, використання факторів економічного зростання.

Розрізняють також прямі і непрямі методи. Прямі методи передбачають такий вплив з боку держави, при якому суб'єкти економіки змушені приймати рішення, які ґрунтуються не на самостійному економічному виборі, а на приписах держави (податки, амортизаційні відрахування та ін.) Прямі методи часто мають високий ступінь ефективності через оперативне досягнення бажаного економічного результату. Але для них характерний істотний недолік – створення перешкод ринковому процесу.

Непрямі методи виявляються в тому, що держава не впливає безпосередньо на прийняття рішень господарюючими суб'єктами. Вона створює лише передумови до того, щоб при самостійному виборі економічних рішень вони вибирали такі варіанти, які відповідали б цілям економічної політики. Перевага непрямих методів в тому, що вони не порушують дію ринкового механізму. Однак недоліком подібного підходу є часовий проміжок між прийняттям державних заходів і отриманням змін в господарській сфері. Як інструменти непрямого впливу на економіку використовуються бюджетна, кредитна, соціальна, зовнішньоекономічна політика, а також програмування і прогнозування [5].

В реальному житті держава використовує ці методи в комплексі, залежно від конкретних обставин і цілей економічної політики. При цьому перевага віддається економічним методами, хоча не виключені й адміністративні. В ринковій економіці неприпустимі загальне директивне планування, державний контроль за господарською діяльністю економічних агентів та інші методи адміністративного управління, властиві плановій економіці.

Економічна політика характеризується певним часовим проміжком. Вона не є одноразовим заходом, це – комплекс скоординованих і послідовних дій державної влади протягом певного періоду щодо регулювання розвитку економіки країни. Вчені-економісти звертають увагу на проблему часового розриву (лагу) між розробленням, реалізацією в життя та реальними результатами економічної політики. При цьому справедливо підкреслюють, що модифікація економічної політики не завжди приносить швидкі результати, відчутні зміни в економіці і суспільстві відбуваються через певний проміжок

часу, протяжність якого передбачити досить складно [6]. Звичайно науковці виокремлюють два вида лагів економічної політики: внутрішній лаг – це проміжок часу між моментом економічного потрясіння в суспільстві і моментом прийняття відповідних економічних заходів. Зовнішній лаг – період між прийняттям заходів економічної політики до моменту коли вони почнуть впливати на стан економіки [7]. В процесі реалізації політики важливо скоротити ці проміжки часу, що потребує своєю чергою кропіткої і виваженої аналітичної роботи на етапі формування економічної стратегії країни. Як свідчить історичний досвід, тривалі часові проміжки між проголошенням певних важливих завдань розвитку країни і їх виконанням, до того ж з встановленням конкретних строків доволі часто (з різних причин) не можуть бути своєчасно виконані, що суттєво підриває довіру суспільства загалом до державної політики. Свого часу подібна ситуація склалася, зокрема, навколо проголошення радянською владою розбудови комуністичного суспільства, пізніше – розвинутого соціалізму. На жаль, подібний підхід характерний і для багатьох сучасних соціально-економічних і політичних стратегій держави.

Варто звернути увагу також на те, що наслідки реалізації запланованих стратегій можуть бути різними. В реальному житті виконання заходів передбачених економічною політикою може позитивно впливати на розвиток соціально-економічної сфери, а може і не мати великого значення для процесів, які відбуваються у господарському комплексі країни. Більш того, коли при її розробці і здійсненні не враховуються об'єктивні обставини, приймаються необгрунтовані, волюнтаристичні рішення, економічна політика може спричиняти вкрай негативні явища, бути стримуючим фактором економічного розвитку. Подібна ситуація, зокрема, була характерна для економічної політики останніх десятиліть існування радянської влади, коли в ній переважала ідеологічна складова, а не раціональні розрахунки і прагматична доцільність. Втім, державне регулювання господарськими процесами може бути неефективним і в ринковій економіці.

Головними факторами, які призводять до неоптимальних або небажаних з точки зору суспільства державних рішень, є по-перше, відсутність або обмежений обсяг правдивої,

об'єктивної інформації для прийняття правильних, відповідних ситуації рішень. На це можуть впливати численні причини, зокрема недостатній рівень кваліфікації, досвіду державних службовців, проблеми з інформаційно-аналітичним забезпеченням органів державної влади тощо.

По-друге, негативно впливає на ефективність роботи органів державної влади бюрократизація в прийнятті управлінських рішень. Тривалий процес зібрання достовірної інформації, її обробки, численні погодження проектів документів призводять до запізненої реакції влади на зміни в соціально-економічній сфері. До того ж іноді рішення приймаються під тиском «груп впливу», з урахуванням корпоративних інтересів, державного чиновництва, лобіювання певних заходів, що часто буває вигідним лише окремим категоріям економічних агентів, а не суспільству в цілому.

По-третє, на прийняття необґрунтованих рішень впливає також нестабільність соціально-економічної і політичної ситуації в суспільстві. Особливо це характерно для трансформаційних суспільств. В Україні влада, зазвичай, намагалася не приймати непопулярні серед суспільства, але необхідні для нього рішення напередодні парламентських або президентських виборів.

По-четверте, управління економікою державними структурами апріорі менш ефективно у порівнянні з приватним менеджментом. Державний чиновник, на відміну від приватного підприємця, знаходиться у більш «комфортних умовах»: відсутня жорстка конкуренція, немає загрози банкрутства, незначна залежність від наслідків прийнятих рішень тощо. Все це не мотивує державного управлінця до прийняття ефективних і раціональних рішень, які б слугували інтересам всього суспільства.

Таким чином, розвиток людства свідчить, що ринок є жорстким, але одним із найбільш ефективних механізмів регулювання економічного життя суспільства. Однак в умовах ускладнення сучасних соціально-економічних процесів лише виключно ринкові методи не в змозі забезпечити позитивне вирішення важливих для всього суспільства проблем. Саме тому роль держави, яка за допомогою економічної політики активно впливає на економічні процеси в країні, підвищується.

Значущість адекватної державної політики особливо важлива для трансформаційних економічних систем, коли відбувається формування нового інституційного середовища в господарському комплексі держави.

Держава здійснює свій вплив на упорядкування соціально-економічних процесів в ринковому господарстві за допомогою системи правових, адміністративних, економічних заходів, прямими і непрямими методами. Розробка виваженої, науково обгрунтованої, реальної державної економічної політики і успішна її реалізація є важливим чинником формування інституційного середовища, сталого розвитку економіки країни.

2.2. Пріоритети державної політики розвитку вугільної промисловості: плани і реалії

Одним із актуальних завдань, що постало перед Україною після проголошення незалежності, було формування ринкового середовища в країні. Це було надзвичайно складне завдання. Світова історія ще не мала досвіду переходу від планової, адміністративної моделі розвитку господарського комплексу до ринкової. Подібна ситуація повною мірою стосувалася й процесів, що відбувалися у вугільній промисловості. На початку ринкових перетворень в Україні не існувало теоретично осмислених і водночас адаптованих до конкретних умов моделей реформування вугільної галузі, що зумовило суттєві прорахунки, неефективні рішення, а іноді й помилкові підходи до вирішення існуючих проблем.

До того ж трансформаційний процес в економіці України ускладнювався низкою об'єктивних чинників. По-перше, системна криза народного господарства СРСР, яка розпочалася вже в середині 1970-х років заклала підвалини того катастрофічного становища в якому опинилася економіка, у тому числі й вугільна галузь. У наступні роки, внаслідок орієнтації центру на видобуток вугілля в східних районах країни, ця галузь в Україні не одержувала необхідних матеріальних і фінансових ресурсів для виробничого і соціального розвитку. Шахтний фонд було вкрай занедбано.

Зношеність основних промислово-виробничих фондів досягла 45 %, вибуття виробничих потужностей випереджало їх введення майже на 40 млн.тонн. Таке становище зумовило зменшення видобутку вугілля з 218 млн. т у 1976 р. до 135 млн. т у 1991 р. Для задоволення потреб народного господарства, населення та комунально-побутових споживачів в Україну необхідно було поставляти із-за її меж понад 35 млн. т вугілля.

Тривалий час не вирішувалися соціальні проблеми. В черзі на одержання житла на початку 1990-х років перебувало понад 140 тис. сімей шахтарів. Не вистачало лікарень, поліклінік, шкіл, дитячих садків, санаторіїв, баз відпочинку та інших об'єктів соціальної сфери.

У зв'язку з відсутністю надійного механізму ціноутворення діючі ціни на вугільну продукцію не відповідали рівню суспільно необхідних витрат на її виробництво, що призводило до необхідності виділяти кошти з бюджету. На початку 1990-х років дотація на вугільну промисловість становили близько 40 млрд. крб., що лягало важким тягарем на державний бюджет [1].

По-друге, економіка України була надзвичайно тісно “вмонтована” в загальносоюзний народногосподарський комплекс. Розпад єдиної країни, формування самостійних незалежних держав призвело до розриву багатьох коопераційних виробничих зв'язків, що також поглиблювало економічний колапс.

По-третє, від планової господарської системи була успадкована структурно деформована економіки України, в якій домінували затратні, ресурсо- і енергоємні та екологічно шкідливі підприємства, відсталі технології, модернізація яких потребувала значних інвестицій.

Складність економічних перетворень посилювалася відсутністю необхідних кваліфікованих як управлінських, так і виробничих фахівців різних рівнів, які б мали досвід роботи в нових умовах, володіли навичками господарювання в ринковій системі. Потрібно враховувати й сформовану за роки радянської влади антиринкову ментальність людей, їх надію на патерналізм держави.

У перші роки незалежності України органами державної влади було прийнято чимало рішень щодо формування ринкового середовища в економіці, зокрема й у вугільній промисловості. Вже у жовтні 1991 р. Верховна Рада України схвалила програму реформування економічної системи країни – «Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності» [2].

Докорінна структурна перебудова народного господарства, кардинальні зміни в інвестиційній діяльності розглядалися як найважливіші пріоритети розвитку економіки для надання їй більшої динамічності і соціальної спрямованості. Розв'язувати складні проблеми у вугільній промисловості передбачалося передусім за рахунок нарощування обсягів введення в дію нових і реконструкції діючих підприємств, підвищення рівня видобутку вугілля, пріоритетного забезпечення галузі матеріально-технічними ресурсами, вдосконалення механізму ціноутворення, запровадження прогресивної системи оплати праці тощо.

Принципово важливо й те, що у цьому документі вперше наголошувалося про необхідність реформування відносин власності у вугільній промисловості, в тому числі й формування приватної власності. Серед державних пріоритетів в формуванні нового, ринкового середовища в галузі передбачалося роздержавлення вугільних підприємств. Водночас, цілком справедливо підкреслювалося, що враховуючи специфіку галузі, зміна форм власності буде здійснюватися поступово шляхом передачі підприємств в оренду, продажу, створення акціонерних структур. На думку законодавця, подібна політика буде сприяти поліпшенню морально-психологічного клімату в шахтарському середовищі, підвищенню життєвого рівня шахтарів і забезпеченню одержання стабільних результатів у виробництві.

В цілому ця програма свідчить, що в тогочасних політиків було загалом досить чітке і правильне розуміння стратегічних орієнтирів реформ. Однак, на жаль, без виважених тактичних кроків з реалізації конкретних завдань ця стратегія залишилася лише нездійсненим в реальному житті бажанням, декларацією того, куди в кінцевому підсумку хотіли привести вугільну галузь розробники цієї стратегії. Зокрема, масштабна

перебудова вугільної галузі, як загалом, в цілому господарського комплексу, потребувала передусім проведення обґрунтованої, ефективної інвестиційної політики, визначення пріоритетів у спрямуванні інвестицій, забезпечення їх ефективного використання з високими кінцевими результатами. А головне – збільшення обсягів фінансування галузі. Однак, ця програма, навпаки, передбачала скорочення наступного року (1992) майже на 25% обсяг державних централізованих капітальних інвестицій. Виробниче будівництво повинно було здійснюватися в основному за рахунок власних коштів підприємств і організацій або шляхом залучення їх з інших джерел. Безповоротне бюджетне фінансування припинялося. До того ж не враховувалося й те, що вже на початку 1990 рр. переважна більшість підприємств, особливо у вугільній промисловості, мали брак обігових коштів. Звичайно, за таких умов виконання програмних завдань було вельми проблематичним. І досвід наступних місяців засвідчив, що соціально-економічна ситуація у вугільній галузі, як і в цілому в країні, не лише не стабілізувалася, але продовжувала загострюватися.

Поглиблення кризи в економіці й, зокрема у вугільній промисловості, вимагали більш рішучих, а головне оперативних заходів, які були б забезпечені фінансовими, матеріально-технічними й кадровими ресурсами. Враховуючи важливість і складність реформування реального сектору економіки, 11 березня 1992 р. було прийнято розпорядження Президента України Л.Д. Кравчука “Про розвиток базових галузей промисловості України”, яким передбачалося розробити цільові комплексні програми модернізації та розвитку паливно-енергетичного комплексу, зокрема вугільної промисловості та інших базових галузей економіки. Головне завдання цих програм – забезпечити “вирішення питань приватизації та переходу до ринкових відносин базових галузей промисловості” [3].

Однак, незважаючи на вкрай складне становище вугільної галузі, до того ж яке стрімко погіршувалося, Держкомітет з вугільної промисловості України разом з Міністерством економіки та Академією наук України не квапилися з виконанням цього завдання. Часовий проміжок необхідний для

збору інформації, її аналізу і прийняття рішення виявився занадто тривалим: ці поважні установи понад два роки розробляли програму виходу вугільної галузі з кризи. І лише у березні 1994 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена «Програма розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 р. (Програма “Вугілля”» [4].

Звичайно, розробка державної комплексної програми справа досить складна, яка потребує кропіткої роботи численних спеціалістів багатьох наукових, управлінських, господарських та інших структур і, звісно, певного часу. Втім, відомо, що саме тривалий часовий лаг в розробленні економічної стратегії (в даному випадку мова йде про так званий внутрішній лаг, тобто проміжок часу від моменту виникнення серйозних проблем в економіці до ухвалення відповідних заходів економічної політики [5]), безперечно, сповільнює вплив економічної політики на стан економіки. Подібна ситуація склалася вже на початку реформування вугільної галузі. Відповідні державні установи з різних причин, не змогли достатньої оперативно зреагувати на серйозні виклики у вугільній промисловості, своєчасно запропонувати чітку стратегію її розвитку, що не сприяло швидкому формуванню нового інституційного середовища у цій важливій складовій господарського комплексу країни, і по суті багато в чому заклало підвалини її майбутніх негараздів.

Втім, хоча з певним запізненням, прийняття Програми було певним кроком на шляху розв’язання гострих проблем галузі. В ній вперше були визначені пріоритетні напрями розвитку вугільної промисловості на десятирічну перспективу. Передусім планувалося протягом двох років (1994-1995 рр.) стабілізувати роботу галузі. З цією метою передбачалося: ввести в дію нові потужності з видобутку вугілля загальним обсягом 2600 тис. т; підвищити середньодобовий видобуток з очисного забою до 315-325 т, у тому числі з одного діючого комплексно-механізованого комплексу до 460-475 т, до того ж 75-77% видобутку вугілля повинні були забезпечити комплексно-механізовані лави; забезпечити шахти необхідними матеріалами і сировиною.

Передбачалося також збільшити обсяги вуглевидобутку та переробки вугілля. Якщо у 1993 р. було видобуто 115,7 млн. т, то через десять років (2005 р.) обсяг видобутку планувалося довести до 155-158 млн. т. З цією метою необхідно було реконструювати 46 діючих шахт, закласти і розпочати будівництво 20 шахт і одного розрізу. До 2000 р. забезпечити повну переробку видобутого вугілля на збагачувальних і брикетних фабриках (намічалось реконструювати 4 діючих збагачувальних і брикетних фабрик та будівництво і введення в дію 6 нових збагачувальних фабрик).

Як свідчать ці прогнози, основий стрижень подальшого розвитку галузі вбачався в нарощуванні виробничих потужностей. Тобто розробники покладали надію на звичний за радянських часів екстенсивний підхід. Звісно, акцентування уваги насамперед на кількісних показниках, було зумовлено стереотипами сформованими за радянських часів, в умовах планової економіки, адміністративного управління господарством, коли ці показники були головним в оцінці результатів діяльності підприємств.

В Програмі також вказувалося на необхідність оздоровлення фінансового стану галузі і переходу до ринкових відносин. Однак заходи, які пропонувалися для вирішення цих проблем були не зовсім ринкові. Зокрема, передбачалося закриття збиткових, неперспективних шахт і розрізів, застарілих збагачувальних фабрик; виділення бюджетних коштів на нове будівництво та реконструкцію, фінансову підтримку шахт, закриття яких неможливе через соціальні мотиви; перехід від оптових до договірних цін на вугільну продукцію.

Вперше було зазначена необхідність здійснення заходів щодо корпоратизації та приватизації підприємств вугільної промисловості. При цьому варто зазначити, що до приватизації і корпоратизації пропонувалися переважно прибуткові шахти. Щодо старих, неперспективних шахт їх передбачалося передати у муніципальну власність безкоштовно або в колективну власність за приватизаційні папери. Звичайно, подібне рішення щодо зміни форми власності державних вугільних підприємств було не найкращим. Адже держава, втрачаючи контроль над своїми найбільш ефективно

працюючими шахтами, суттєво скорочувала базу податкових надходження в державний бюджет. Водночас, неперспективні шахти зі своїми численними економічними, фінансовими, соціальними та іншими проблемами, які повинні були залишитися у муніципальній або колективній власності, потребували значних державних дотацій.

Важливим пріоритетом розвитку галузі було визнано зниження негативного впливу діяльності підприємств вугільної промисловості на навколишнє природне середовище. Серед заходів спрямованих на досягнення цієї мети: припинення скидання неочищеної шахтної води; бактеріологічне очищення та освоєння технології демінералізації шахтної води; зменшення викидів в атмосферу; гасіння усіх зупинених породних відвалів, що горіли (56 відвалів); проведення заходів щодо зменшення видачі породи із шахт і дбайливого її складування.

Водночас важливе значення надавалося розвитку соціальної інфраструктури шахтарських регіонів, підвищенню рівня соціального захисту робітників вугільної промисловості. Планувалось будівництво і введення в дію майже 19 млн. кв.м житла, лікарень на 9,6 тис. ліжок, поліклінік на 20,8 відвідувань за зміну, клубів і будинків культури на 7,5 тис. місць. Держвуглепром повинен був збудувати шкіл в шахтарських містах і селищах на 87,1 тис. місць, дитячих дошкільних закладів майже на 35 тис. місць та багато інших соціально-культурних та побутових об'єктів. Протягом двох років повинна бути розроблена система медичного страхування в галузі.

Виконання передбачених програмою “Вугілля” заходів, звичайно, потребувало значних фінансових та матеріально-технічних ресурсів. Загалом для виконання цього проекту потрібно було понад 15398 млрд. крб. капітальних вкладень, в тому числі майже 2586 млрд. крб. на будівельно-монтажні роботи (у цінах за станом на 1 липня 1993 р.).

Однак, як свідчить досвід наступних років, більшість із запланованих заходів так і залишилися на папері. Однією з головних причин було незадовільне фінансування галузі. Якщо у 1990 р. інвестиції у вугільну галузь в порівнянних цінах становили 2682 млн. грн., то у 1995 р. вони зменшилися до

1179 млн. грн., тобто майже у 2,3 рази [6]. Водночас значно скоротилася державна підтримка вугледобувних підприємств. Виконання програми “Вугілля”, вже до середини 1990-х р. було зірвано, а криза вугільної галузі з кожним роком поглиблювалася.

За цих умов потрібно було внести відповідні корективи в державну політику розвитку вугільної промисловості, змінити її пріоритети. З цією метою у 1996-1997 рр. було прийнято низку важливих державних рішень.

Новий етап у реформуванні галузі пов'язаний з її реструктуризацією. Одним із основних документів, що започатковував процес реструктуризації був Указ Президента України “Про структурну перебудову вугільної промисловості” від 7 лютого 1996 р. [7]. Цей Указ передбачав проведення досить радикальних змін в інституційному середовищі вугільного сектору економіки. По-перше, значно розширювалася юридична та комерційна самостійність підприємств. На базі шахт та інших структурних підрозділів, які не мали статусу юридичної особи і входили до складу об'єднань, трестів, комбінатів створювалися державні підприємства – юридичні особи.

По-друге, дозволялося змінювати форму власності підприємств галузі. Поряд з державною, яка залишалася домінуючою, створювалися умови для розвитку колективної та змішаної форм власності. Передбачалося провести корпоратизацію державних підприємств, перетворивши їх у державні відкриті акціонерні товариства, державні акціонерні вугільні компанії, а також створити державні холдингові компанії.

По-третє, розширювалася фінансово-цінова самостійність підприємств. Державним відкритим акціонерним товариствам, акціонерним вугільним компаніям, а також холдинговим компаніям надавалося право самостійно реалізовувати власну продукцію за договірними цінами. Декларування цін на таку продукцію на внутрішньому ринку запроваджувалося лише в разі перевищення їх рівня на світовому ринку.

По-четверте, не підлягали корпоратизації збиткові шахти(розрізи), які підлягали закриттю. Передбачалося також розроблення державної програми щодо закриття окремих

збиткових шахт. Відносно інших збиткових шахт планувалося вжити заходи до передачі їх в оренду або приватизації.

По-п'яте, об'єкти соціальної інфраструктури вугільних підприємств підлягали відокремленню від них і передачі до комунальної власності відповідної адміністративно-територіальної одиниці. А об'єкти, діяльність яких не пов'язана з видобутком та переробкою вугілля, відокремлювалися від вугледобувних та вуглезбагачувальних підприємств і підлягали приватизації.

Передбачалося, що кошти, одержані від приватизації державного майна в процесі структурної перебудови вугільної промисловості, будуть зараховуватися до позабюджетного Державного фонду приватизації. Після відшкодування витрат, пов'язаних з приватизацією, кошти, що залишалися, повинні бути спрямовані на технічне переоснащення та поповнення обігових коштів вугледобувних та вуглезбагачувальних суб'єктів підприємницької діяльності.

Планувалося також запровадити з 1996 р. рентні платежі за видобуток вугілля, диференційовані залежно від гірничо-геологічних умов вугільних родовищ.

Отже, відповідно до цього указу, у вугільній галузі повинні були відбутися значні перетворення: державні шахти набували статус юридичної особи, значно розширювалася їх фінансова і комерційна самостійність, вони могли змінювати форму власності, передбачалося закриття збиткових шахт та інші заходи. Звичайно все це сприяло формуванню нового, ринкового середовища вугільної промисловості.

Однак розпочата структурна перебудова вугільного сектору економіки не сприяла його оздоровленню та підвищенню обсягів видобутку вугілля, необхідних для задоволення потреб господарського комплексу. Вугільна промисловість України, як і раніше, за економічними, фінансовими, технічними та соціальними показниками перебувала в кризі.

На початок 1996 р. ситуація в галузі не тільки не стабілізувалася, а ускладнилася. У першому кварталі 1996 р. у порівнянні з аналогічним періодом 1995 р. погіршилися майже усі фінансово-економічні, виробничі та інші показники галузі. Значно зменшився обсяг видобутку вугілля (на 4,4 млн. т.),

знизилися продуктивність праці робітників з видобутку вугілля, зросла собівартість продукції. Ці негаразди багато у чому були зумовлені тим, що вугільні підприємства не приділяли належної уваги удосконаленню гірничого господарства, створенню необхідного фонду очисних вибоїв, поліпшенню використання гірничої техніки.

Аналіз роботи шахт свідчив, що на багатьох з них не виконувалися завдання з проведення гірничих виробок, несвоєчасно здійснювалася підготовка нових горизонтів і очисних вибоїв. Комплексно механізовані вибої працювали з навантаженням, нижчим від нормативного. Зривалися терміни введення в дію потужностей на шахтах, що реконструювалися, а будівництво нових шахт практично зупинилося. Не надавалося достатньої уваги забезпеченню комплексної механізації виробничих процесів, внаслідок чого значна частина трудомістких робіт на шахтах, особливо на допоміжних процесах, виконувалася вручну.

Знизилися вимоги до рівня організації виробництва на шахтах. На підприємствах галузі допускалися порушення трудової і виробничої дисципліни, технології робіт і правил техніки безпеки, інструкцій з експлуатації машин, механізмів, апаратури протиаварійного захисту. Несвоєчасно проводилися профілактичні заходи, спрямовані на поліпшення провітрювання гірничих виробок, попередження раптових викидів вугілля, породи і газу.

Однак головними чинниками, які вкрай негативно впливали на роботу галузі були фінансова незбалансованість підприємств, нестача власних обігових коштів, криза неплатежів. У взаємовідносинах з діловими партнерами переважав бартер. Тільки 10-15% вартості товарної продукції оплачувалося грошовими коштами.

Критична ситуація, що склалася в паливно-енергетичному комплексі країни, вимагала оперативного реагування з боку влади. Однак, на наш погляд, злагожденості між гілками влади не було. 15 травня 1996 р. Верховна Рада України прийняла постанову “Про національну енергетичну програму України до 2010 р.”, якою затверджувалася сама Програма (відповідно до постанови Верховної Ради її текст не було опубліковано), а також доручено міністерствам і відомствам розробити

відповідні комплексні заходи щодо її реалізації. Однак ця постанова майже ніяк не вплинула на стратегію розвитку вугільної промисловості і трансформацію її інституційного середовища. Більш того виконавча влада досить індіферентно поставилася до цієї постанови. Кабінет Міністрів і відповідні міністерства більше року працювали над розробкою заходів щодо реалізації цієї Програми, і лише 10 липня 1997 р. вони були затверджені на засіданні уряду. Але, на жаль, це була не комплексна науково обґрунтована державна програма виходу енергетичної сфери з кризи, а набір загальних положень про необхідність розробки чергових заходів. Зокрема, Мінвуглепрому пропонувалося забезпечити «ефективний адміністративний та економічний вплив» на роботу підприємств вугільної промисловості, впроваджувати ринкові відносини «з урахуванням специфіки галузі», здійснювати заходи «щодо створення нових та реконструкції діючих потужностей» та інші загальновідомі пропозиції [8].

Наступного дня (16 травня 1996 р.) Кабінет Міністрів України приймає власну постанову “Про стан справ у вугільній промисловості та хід виконання Указу Президента України від 7 лютого 1996 р. № 116 “Про структурну перебудову вугільної промисловості” [9], в якій більш конкретно були сформульовані основні напрями досягнення стабілізації роботи галузі, виведення її із затяжної кризи.

Головною передумовою формування ринкового інституційного середовища у вугільній промисловості бачилося у досягненні фінансової стабільності шахт. З цією метою передбачалася низка термінових заходів. Зокрема, серед них: надання шахтам технічного кредиту для обладнання нових лав; частина коштів, що виділялася для технічного переозброєння галузі з державного бюджету, спрямовувалася, як виняток, на фінансування науково-дослідних і проектно-конструкторських робіт; пропонувалося планово-збиткові підприємства галузі звільнити від обов'язкових платежів до державного і місцевих бюджетів; звільнення підприємств вугільної галузі від сплати заборгованості, включаючи пеню за несвоєчасне внесення обов'язкових платежів до пенсійного фонду України та фонду соціального страхування України. Передбачалося звільнити шахти від сплати земельного податку на земельні ділянки, на

яких розміщувалися відвали і хвостосховища, а також на земельні ділянки, на яких знаходилися склади державного та мобілізаційного резервів; відшкодовувати шахтам витрати, пов'язані з наданням пільг і компенсацій працівникам, що вивільняються у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією або перепрофілюванням виробництва та інші заходи [10].

Незважаючи на складне фінансове становище країни, в 1996 р. для потреб вугільної промисловості було виділено з державного бюджету 1124,5 млн. гривень, хоча це становило лише 82,6% передбаченої для галузі суми, в тому числі за рахунок видатків на технічне переозброєння підприємств паливно-енергетичного комплексу – 946,5 млн. гривень, або 94,6%.

У певній стабілізації фінансового стану галузі відіграло також покращення розрахунків споживачів за відвантажене їм вугілля, виділення державою коштів на оплату палива для закладання до державного резерву на електростанціях, а також надання кредитів комерційних банків для обладнання нових лав. Діяльність урядових робочих груп, контролюючих і правоохоронних органів на вугільних підприємствах сприяла наведенню певного порядку у використанні коштів та інших матеріальних цінностей.

Важливу роль в досягненні фінансової стабільності шахт, нормалізації їхньої роботи було визнання державної підтримки вугледобувних підприємств одним із пріоритетів економічної політики країни. Кабінетом Міністрів України 28 березня 1997 р. було затверджено “Порядок визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка та механізм її надання” [11]. До вугледобувних підприємств, що потребували державної підтримки, належали підприємства, обсяг товарної продукції яких у цінах реалізації, що склалися на ринку вугілля в розрахунковому періоді, не покривала розрахункової собівартості на її виробництво та мінімально необхідних витрат, що покривалися за рахунок прибутку.

Усі шахти за економічним та виробничим станом поділялися на чотири групи. До першої групи належали рентабельні підприємства, обсяг товарної продукції яких у цінах реалізації перевищував розрахункову собівартість.

Державна підтримка цієї групи шахт надавалася на поворотній основі тільки на капітальні вкладення.

До другої групи належали збиткові підприємства, які за умови надання державної підтримки можуть протягом року стати рентабельними. Цим шахтам держава надавала кошти на покриття витрат собівартості товарної продукції (у тому числі на виплату заробітної плати), на капітальні вкладення, а також на покриття збитків, пов'язаних з утриманням об'єктів соціальної сфери.

У третю групу входили збиткові шахти, які не мали перспектив розвитку і після узгодження проектів та виділення необхідних бюджетних коштів на закриття повинні були перейти до групи шахт, які ліквідуються. Державна підтримка цим шахтам надавалася тільки на покриття витрат собівартості товарної продукції (у тому числі на виплату заробітної плати) та збитків, пов'язаних з утриманням об'єктів соціальної сфери.

До четвертої групи належали збиткові шахти, які ліквідовувалися. Державна підтримка цим підприємствам надавалася до припинення видобутку вугілля тільки на покриття витрат собівартості виробництва товарної продукції та збитків, пов'язаних з утриманням соціальної сфери.

З середини 1990-х рр. важливим пріоритетом державної політики щодо стабілізації роботи вугільної галузі стала її реструктуризація. В основу стратегії реструктуризації вугільної промисловості було покладено закриття шахт, діяльність яких згідно з техніко-економічним обґрунтуванням визнавалася недоцільною. У 1997 р. була розроблена спеціальна “Програма закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів торфодобувних підприємств” [12]. Реструктуризація вугільної промисловості у довгостроковій перспективі повинна була привести до збільшення обсягів видобутку вугілля та відповідного скорочення дотацій за рахунок підвищення продуктивності праці і адресного спрямування коштів на вирішення невідкладних виробничих і соціальних питань. Вона також повинна була сприяти ефективнішому використанню трудових та фінансових ресурсів на інших ділянках виробництва.

Тобто здійснення реструктуризації мало на меті створення у вугільній промисловості виробництва меншого обсягу, але

більш ефективного. Економічно життєздатний сектор вугільної галузі зберігався і забезпечував створення основних передумов для розвитку галузі та соціальної сфери шахтарських регіонів.

У наступні роки Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством вугільної промисловості було прийнято ряд важливих рішень щодо вугільної промисловості. За нашими підрахунками, лише Кабінет Міністрів України затвердив протягом 1996-1999 рр. понад 15 постанов з різних питань розвитку вугільної галузі України.

Завдяки вжитим заходам була відвернута небезпека некерованого саморуйнування вугільної промисловості, забезпечено більш-менш нормальне функціонування більшості вугільних підприємств і, як результат, припинено падіння видобутку вугілля та не допущено негативних наслідків реструктуризації галузі.

Однак загалом результати роботи галузі були невтішними. Так, 1996 року було видобуто лише 70,5 млн. т вугілля, що у 2,3 рази менше, ніж у 1990 р. (164,8 млн. т). Це був рік найбільшого падіння вуглевидобутку в країні. У наступні роки видобуток вугілля дещо стабілізувався: у 1997 р. видобуто 76,9 млн. т, у 1998 р. – 72,2 млн. т, наступного року – 81,8 млн. т, а у 2000 р. видобуток знову зменшився до 81 млн. т [13]. Тобто, як і у попередні роки, вугільна галузь працювала нестабільно і повною мірою не забезпечувала потреби господарського комплексу країни. У 2000 р. Кабінет Міністрів України пропонував Міністерству палива та енергетики навіть використати досвід 1950-х рр., коли з метою якнайскорішої ліквідації дефіциту вугілля, в Україні будували дрібні, малопотужні шахти швидкісним способом, за найпростішими проектами, так звані “комсомольські шахти”, розраховані на короткий термін експлуатації. Зокрема, Кабінетом Міністрів України передбачалося будівництво “нетипових неглибоких шахт на виходах пластів з глибиною розробки до 300 метрів і загальної проектною потужністю видобутку вугілля 10-15 млн. т. на рік” [14]. Однак навіть такі надзвичайні заходи не могли вирішити проблеми вугільної промисловості.

Незадовільний стан вугільної промисловості був зумовлений комплексом як інституційних факторів, що виникли в умовах трансформації економіки, так і галузевих, які

накопичувалися упродовж попередніх років. Серед них варто виокремити наступні. Вкрай негативно впливали на стан галузі макроекономічні негаразди, передусім неповні й невчасні розрахунки між постачальниками та споживачами, міжгалузеві цінові диспропорції, недосконалість податково-бюджетних відносин, недостатній розвиток фінансово-кредитної системи.

Не сприяло поліпшенню ситуації в галузі неврегульованість відносин у сфері власності. Вугільна промисловість значно відставала від загальних темпів реформування відносин власності у державі.

Важким тягарем, який гальмував трансформаційні процеси в галузі були невирішені внутрішньогалузеві проблеми: збитковість шахт; кредиторська заборгованість; низький рівень заробітної плати, яка до того ж часто виплачувалася невчасно; дефіцит коштів на відновлення виробництва; незавершеність реформування системи управління первинною ланкою управління. Не сприяли поліпшенню становища незадовільна демографічна ситуація, занедбаність соціальної сфери, екологічні проблеми у вугледобувних регіонах тощо.

Вкрай незадовільним був технічний стан галузі. Знос основних промислово-виробничих фондів вугледобувних підприємств становив в середньому 65%. Із 10 тис. одиниць основного стаціонарного устаткування чверть цілком вичерпала свій нормативний ресурс експлуатації. Потребували заміни 20 копрів, майже чверть підймальних машин, понад третину вентиляторів головного провітрювання, компресорів і насосних установок.

У загальному парку діючого вибійного устаткування питома вага очисних механізованих комплексів і прохідницьких комбайнів нового технічного рівня становила тільки 2%, а нових навантажувальних машин і стрічкових конвеєрів менше ніж 0,5%. На шахтах, де розроблялися пласти крутого падіння, близько 70% видобутку забезпечувалося відбійними молотками.

Головною причиною технічної занедбаності галузі було недостатнє інвестування у будівництво, реконструкцію та технічне переоснащення вугледобувних підприємств. Якщо у 1992 р. у вугільну галузь було інвестовано 4436 млн. гривень

(за кошторисними цінами 1997 р.), то протягом 1995-1998 рр. щорічно капітальні вкладення становили лише близько 1000 млн. гривень, тобто менше ніж у 4 рази.

В умовах дефіциту інвестицій для підтримки у працездатному стані шахт значно збільшилося використання власних обігових коштів підприємств, що у свою чергу за відсутності ефективної цінової політики, призвело до значного зростання кредиторської заборгованості, зниження рівня заробітної плати шахтарів, до того ж вона, як і у попередні роки, виплачувалась невчасно [15].

Все це свідчило про те, що державна політика щодо вугільної промисловості виявилася неефективною і потребувала відповідних коректив. Враховуючи кризовий стан галузі, Кабінет Міністрів України 19 вересня 2001 р. затвердив нову стратегію розвитку вугільної промисловості – Програму “Українське вугілля” [16].

Основні пріоритети цієї програми були спрямовані, як і у попередніх програмах, на підвищення ефективності роботи підприємств вугільної промисловості та збільшення обсягів видобутку вугілля. З цією метою передбачалося шляхом нарощування обсягів вугільної продукції, будівництва нових шахт, реконструкції діючих вугледобувних підприємств, а також за допомогою реформування шахтовуглебудівного комплексу, відродження ролі науки в розвитку галузі, збільшення обсягів використання вугілля власного видобутку та скорочення імпорту енергоносіїв підвищити роль вугільної промисловості у забезпеченні енергетичної безпеки держави, розвитку металургійного комплексу.

Вищий орган виконавчої влади вважав першочерговим завдання формування нового, ринкового інституційного середовища галузі. Передусім передбачалося реформування відносин власності та удосконалення системи управління власністю. Насамперед, в умовах розширення прав і самостійності шахт потребувала удосконалення структура і система управління Державного департаменту вугільної промисловості як головного органу управління галуззю.

Наголошувалося, що основною ланкою реформування відносин власності у вугільній промисловості повинна стати шахта (розріз). При цьому всі шахти поділялися на три

категорії. До першої були віднесені ті шахти, які передбачалося приватизувати на конкурсних засадах. Це були інвестиційно привабливі шахти (розрізи), рентабельність яких давала змогу перейти до самофінансування. До другої відносилися потенційно інвестиційно привабливі шахти, які планувалося приватизувати на пільговій основі з проведенням конкурсів програм їх розвитку. Нарешті, неперспективні вугледобувні і вуглепереробні підприємства передбачалося ліквідувати. При цьому підкреслювалось, що в процесі реформування галузі об'єкти соціальної інфраструктури передаються до комунальної власності.

В умовах формування ринкових відносин один із головних напрямів реформування галузі вбачався в удосконаленні ринку вугільної продукції. Вирішення цієї проблеми передусім потребувало зменшення і поступової відміни бартерних розрахунків і забезпечення розрахунків за вугілля у повному обсязі грошима, зокрема шляхом запровадження акредитивної форми оплати енергетичного вугілля, удосконалення цінової політики щодо вугільної продукції, адаптації діючої системи контролю за якістю вугільної продукції до європейських та світових стандартів та норм.

Вкрай важливою складовою державної політики розвитку вугільної промисловості залишалося, відповідно до Програми “Українське вугілля”, фінансове оздоровлення шахт. Досягти цієї мети, на думку розробників цієї стратегії, можливо за умов максимального зменшення кредиторської та дебіторської заборгованості підприємств, ефективного використання шахтами бюджетних коштів, диверсифікації джерел інвестиційних ресурсів у розвиток галузі (поряд з державними капітальними вкладками передбачалося залучення приватних інвестицій, власних коштів підприємств, інноваційні кошти та інші джерела), проведення тендерів на закупівлю обладнання, матеріалів і послуг для потреб шахт за державні кошти.

Масштабні завдання ставилися у сфері підвищення безпеки та охорони праці шахтарів, розв'язанні соціальних та екологічних проблем. Зокрема, передбачалося: забезпечити належний рівень техніки безпеки та зниження травматизму на виробництві; дотримуватися відповідного співвідношення

рівня заробітної плати шахтарів та прожиткового мінімуму; забезпечення погашення заборгованості та своєчасної виплати поточної заробітної плати; запровадження дієвого механізму соціального захисту працівників, які вивільнялися у зв'язку з ліквідацією або реорганізацією підприємства; створення системи матеріального стимулювання працівників залежно від результатів господарської діяльності шахт; забезпечення належного рівня захисту довкілля та подолання факторів депресивності шахтарських регіонів.

Реалізація Програми була розрахована на 2001-2010 рр. На першому етапі (2001-2002 рр.) передбачалося здійснити першочергові заходи з організаційно-правового забезпечення Програми на таких базових принципах:

- визнання необхідності державної підтримки вугільної промисловості. У 2001 р. планувалися обсяги фінансування галузі за рахунок державного бюджету у розмірі 2,1 млрд. гривень, у 2002 р. – майже 6 млрд., у наступні роки поступово скорочувалися державні дотації: 2003 р. – понад 5,2 млрд., 2004 р. – 4,5 млрд., 2005 р. – понад 3,3 млрд. гривень. У наступні п'ять років планувалося витратити на розвиток галузі 15 млрд. гривень державних коштів [17].

- забезпечення прозорості та ефективності використання коштів державної підтримки, зокрема шляхом їх спрямування на відтворення активної частини основних фондів;

- створення передумов для формування інвестиційної привабливості галузі та залучення вітчизняних і закордонних інвесторів;

- здійснення роздержавлення підприємств галузі з урахуванням необхідності забезпечення державного контролю за їх діяльністю;

- формування прозорого, платоспроможного ринку вугілля із забезпеченням реального впливу держави на процес ціноутворення;

- створення надійної системи соціального, екологічного та правового забезпечення процесу реформування галузі та інші.

Загалом суть перетворень в галузі на цьому етапі полягала у виведенні вугільної промисловості з кризи шляхом: забезпечення належного бюджетного фінансування галузі; максимального використання власного ресурсного потенціалу;

завершення розпочатого будівництва нових шахт з високим ступенем готовності; здійснення будівництва починаючи з 2003 р. нових потужних шахт сучасного рівня із залученням коштів як вітчизняних, так і іноземних інвесторів; прискорення ліквідації неперспективних шахт; реформування відносин власності з удосконаленням функціонування ринку вугільної продукції; забезпечення фінансового оздоровлення підприємств; розв'язання соціальних та екологічних проблем, підвищення рівня охорони та безпеки праці [18].

На другому етапі (2003-2010 рр.) Програмою передбачалося завершення комплексу заходів, у результаті чого повинно бути створено основу для здійснення більш радикальних заходів щодо оновлення і приросту виробничих потужностей. При цьому обсяг державних інвестицій у вугільну галузь щорічно буде зменшуватися.

На цьому етапі передбачалося завершити: по-перше, технічне переоснащення перспективних шахт новим високопродуктивним і надійним обладнанням; по-друге, ліквідацію неперспективних і санацію потенційно перспективних вугледобувних підприємств; по-третє, роздержавлення власності за особливими правилами оцінки вартості майна вугледобувних підприємств з урахуванням їх рентабельності (збитковості) та інвестиційної привабливості. Кошти державного бюджету планувалося спрямовувати переважно на капітальне будівництво і заміну застарілого обладнання.

Виконання цих заходів, на думку розробників Програми, повинно було створити умови для збільшення обсягів видобутку вугілля у 2010 р. до 110 млн. т. У подальшому (після 2010 р.) передбачалося проведення робіт, пов'язаних з будівництвом і введенням в експлуатацію нових вугледобувних підприємств, а також планомірним закриттям шахт у зв'язку з виробкою їх запасів. Вважалося, що у наступні два десятиріччя всі ці заходи сприятимуть стабілізації роботи галузі і підвищенню видобутку вугілля до 120-125 млн. т щорічно [19].

Заходи із забезпечення виконання Програми щороку затверджувалися окремим рішенням Кабінету Міністрів України, а обсяги бюджетного фінансування передбачалися у державному бюджеті на відповідний рік.

Програма “Українське вугілля” була розрахована на досить тривалий період (10 років), і, звичайно, потребувала періодичних коректив, уточнень, врахування трансформацій які відбувалися у суспільстві. На жаль, досвід перших років виконання Програми свідчив, що суттєвих змін у вугільній галузі не відбулося. Україна, яка за обсягами видобутку вугілля належала до першої десятки провідних країн світу, значно поступалася більшості з них за ефективністю вугледобувного виробництва. Продуктивність праці була у декілька разів нижча порівняно з Росією, Німеччиною, Польщею і в десятки разів нижча, ніж у США, Канаді, Австралії. Переважна більшість вугільних шахт залишилися збитковими.

Подібна ситуація була зумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. До об'єктивних належали постійне ускладнення гірничо-геологічних умов видобутку вугілля, передусім в Донбасі, який був основною вугледобувною базою країни, низький технічний рівень вугледобувних і вуглепереробних підприємств, великий ступінь фізичного і морального зносу основних фондів. Майже 96% шахт понад 20 років працювали без реконструкції. Дві третини основного стаціонарного устаткування відпрацювали нормативний строк експлуатації і потребували негайної заміни. Питома вага вугледобувних механізованих комплексів та прохідницьких комбайнів сучасного технічного рівня становили лише третину, а нових навантажувальних машин і стрічкових конвеєрів – близько 15%. На шахтах, що розробляли крутоспадні пласти, майже 60% загального обсягу вугілля видобувалося з використанням відбійних молотків. Серед суб'єктивних факторів одними із найважливіших були: обмеженість інвестиційних ресурсів; неефективність системи управління галуззю; відсутність ринкового механізму ціноутворення на вугільну продукцію.

Зважаючи на те, що в процесі реалізації програми “Українське вугілля” не відбулося докорінних змін у вугільній галузі, Кабінет Міністрів України вимушений був шукати нові підходи до вирішення проблеми. 7 липня 2005 р. він схвалив «Концепцію розвитку вугільної промисловості», метою якої було створення такого інституційного середовища в галузі, яке б сприяло забезпеченню організації та розвитку вугільної

промисловості для максимально можливого задоволення потреб держави в паливно-енергетичних ресурсах за рахунок економічно обґрунтованого збільшення обсягів власного видобутку вугілля [20].

Серед основних пріоритетів процесі формування нового інституційного середовища вугільної галузі пропонувалися:

– по – перше, прискорення трансформації відносин власності. Це завдання неодноразово ставилося і в попередні роки, однак через низьку інвестиційну привабливість шахт, непослідовну державну політику, відсутність досконалого механізму реформування відносин власності та їх правового забезпечення роздержавлення шахт не відповідало ринковим вимогам та перетворенням, які відбувалися в економіці країни. На 2005 р. приватизаційні процеси у господарському комплексі держави набагато випереджали подібні перетворення у вугільній промисловості, де з 167 вугледобувних підприємств різних форм власності 93% були у державній власності.

Передбачалось розширення практики роздержавлення шахт шляхом їх приватизації незалежно від рівня рентабельності. Приватизація повинна здійснюватися на конкурсних умовах. При цьому покупець забезпечує розвиток та фінансове оздоровлення підприємства, а також джерела фінансування закриття шахт після вичерпання запасів вугілля;

– по-друге, підвищення рівня та ефективності державного регулювання процесами, що відбувалися в галузі в умовах її реструктуризації. З цією метою планувалося здійснення низки заходів, серед яких першочерговими були: врегулювання взаємовідносин держави з приватизованими шахтами з питань забезпечення енергетичної безпеки держави, соціального захисту шахтарів, безпеки та охорони праці, раціонального використання надр, ліквідації збиткових вугледобувних підприємств; приватизація на конкурсних засадах привабливих для інвестування шахт, здатних забезпечити самофінансування подальшого розвитку; приватизація малопривабливих для інвестування шахт як цілісних майнових комплексів на пільговій основі з проведенням конкурсів програм їх розвитку. Варто зазначити, що останні заходи пропонувалися і раніше, але своєчасно не були реалізовані;

– по – третє, удосконалення системи управління галуззю. Пропонувалося запровадити трирівневу систему управління вугільною промисловістю: Міністерство – державні підприємства – шахти (шахтоуправління). Вважалося, що подібна реорганізація буде сприяти поліпшенню керованості вугільною промисловістю, усуненню недоліків структурного реформування та зайвих ланок управління, підвищенню ефективності функціонування і проведення єдиної організаційно-технічної та фінансово-економічної політики, залученню недержавних інвестицій в галузь;

– по–четверте, формування відкритого, прозорого внутрішнього ринку вугілля. Це залишалось однією із найважливіших передумов створення у вугільній промисловості ринкового конкурентного середовища. На той час на внутрішньому ринку коксівного вугілля склалася ситуація, коли обмежене коло платоспроможних покупців, що контролювали виробництво коксу, визначали рівень цін та інші умови продажу вугільної продукції. Ринок енергетичного вугілля характеризувався несвоєчасною і неповною оплатою споживачами отриманої вугільної продукції. Ці обставини, а також орієнтація державних вугледобувних підприємств на фінансову підтримку з боку держави призвели до зниження цін на вугільну продукцію.

З метою забезпечення збалансованості попиту і пропонування на вугільну продукцію, оптимізації її ціни передбачалося здійснити комплекс заходів з удосконалення вугільного ринку шляхом запровадження торгівлі вугіллям на аукціонах з наступним переходом до торгівлі на основі довгострокових договорів між виробниками і споживачами вугільної продукції.

Реалізація Концепції була розрахована на три етапи. На першому етапі (2006-2010 рр.) планувалося приділити увагу комплексному розв'язанню проблеми розвитку шахтного фонду шляхом його відтворення на сучасній технічній і технологічній основі та подальшого роздержавлення. До 2010 р. обсяг видобутку вугілля передбачалося збільшити до 90,9 млн. т на рік, а виробничих потужностей – до 105,8 млн. т на рік. Для цього необхідно було ввести в експлуатацію виробничі потужності обсягом 17 млн. т за рахунок завершення

будівництва других черг на трьох шахтах, а також реконструкції діючих вугледобувних підприємств. Це задовольнило б потребу національної економіки в енергетичному вугіллі за рахунок власного видобутку, а обсяг експорту енергетичного вугілля поступово зменшиться до 5 млн. т.

На другому етапі (2011-2015 рр.) передбачалося збільшити обсяг вуглевидобутку до 96,5 млн. т, а виробничих потужностей – до 112,2 млн. т на рік. Для цього необхідно буде ввести в експлуатацію виробничі потужності обсягом 8,8 млн. т за рахунок завершення будівництва трьох нових шахт, які були закладені до 2001 р., та продовжити реконструкцію діючих вугледобувних підприємств. З метою підтримання позитивної динаміки розвитку виробничих потужностей необхідно було з 2011 р. здійснити закладення чотирьох нових шахт.

На третьому етапі (2016-2030 рр.) з урахуванням позитивної динаміки попереднього десятиріччя як в економіці держави в цілому, так і у вугільній промисловості зокрема, обсяг видобутку вугілля повинен бути збільшений у 2030 р. до 112 млн. т на рік. Обсяг виробничих потужностей на кінець даного періоду повинен зрости до 124,4 млн. т при коефіцієнті їх використання 90 % [21].

Аналізуючи цей документ, який на десятиріччя визначав напрямок розвитку вугільної промисловості, варто підкреслити, що в ньому вперше, серед подібних прогноз-планів, була зроблена спроба передбачити механізм реалізації Концепції. Його основу становили дві складові. По-перше, законодавче забезпечення реалізації Концепції. На основі її положень передбачалося коригування Програми “Українське вугілля”, а у подальшому розроблення нової програми розвитку вугільної промисловості на довгострокову перспективу, розробка проектів Законів України “Про порядок ліквідації вугледобувних підприємств та соціальний захист вивільнених працівників” і “Про особливості приватизації підприємств вугільної промисловості”, внесення змін до Гірничого закону України для приведення його у відповідність із тогочасними умовами функціонування і розвитку вугільної промисловості.

По-друге, фінансове забезпечення виконання Концепції. При цьому передбачалося поступове скорочення обсягу

державних і збільшення недержавних інвестицій та власних коштів підприємств. Динаміка цього процесу бачилася такою: на першому етапі реалізації Концепції передбачалося залучення інвестицій, які включали власні кошти підприємств, недержавні інвестиції та кошти державного бюджету загальним обсягом 7,5-7,8 млрд. грн. на рік. При цьому бюджетне фінансування галузі повинно здійснюватися в межах коштів, передбачених в державному бюджеті на відповідний рік. На другому – загальний обсяг інвестицій планувався на тому ж рівні з поступовим зменшенням обсягу коштів державного бюджету до 1,8 млрд. грн. на рік і збільшенням власних коштів підприємств та недержавних інвестицій до 6,1 млрд. грн. на рік. На третьому – планувалося поступове збільшення інвестицій до 8,8-9 млрд. грн. на рік. При цьому обсяг державних інвестицій поступово зменшиться до 0,5 млрд. грн. на рік, а власних коштів підприємств та недержавних інвестицій зросте до 8,5 млрд. грн. на рік [22].

Варто зауважити, що влада, критично оцінюючи стан галузі і зроблене попередниками щодо реалізації планів розвитку вугільної промисловості, вимушена була в даній Концепції часто ставити ті завдання, виконання яких передбачалося раніше прийнятими документами. Зокрема, такі питання, як трансформація відносин власності у вугільній промисловості, удосконалення системи управління галуззю, формування ринку вугілля, фінансування вугледобувного виробництва та інші ставилися на порядок денний ще у 1990-ті роки, тобто на початку реформаційних процесів. На жаль, вони не вирішувалися, а лише відтерміновувалися і переносилися з одного плану до іншого. Все це свідчило про небажання або ж незацікавленість центральних органів влади вирішувати проблеми галузі, а також про спротив місцевої влади та керівників вугільних підприємств.

Доцільно звернути увагу ще на одну обставину. У попередні роки плани розвитку вугільної галузі склалися без урахування тенденцій розвитку інших складових паливно-енергетичного комплексу України. Спроба розробити у другій половині 1990-х років (1996-1997 рр.) комплексну програму розвитку енергетичного сектору країни виявилася невдалою. Проте в умовах відсутності науково обґрунтованої,

комплексної програми розвитку на більш-менш віддалену перспективу всього паливно-енергетичного комплексу, яка б враховувала тенденції геополітичного, економічного, соціального і науково-технічного розвитку країни, а також можливі ризики щодо цих факторів, на наш погляд, не можна було розробити дієву політику розвитку окремих складових енергетики держави, зокрема і вугільної промисловості. А звідси економічна політика держави мала незначний вплив на формування інституційного середовища сприятливого для кардинальної реорганізації галузі.

Першою спробою розробити довготермінову програму розвитку всіх складових паливно-енергетичного сектору господарського комплексу України була “Енергетична стратегія України на період до 2030 року”, схвалена Кабінетом Міністрів України 15 березня 2006 р. [23]. В ній визначені основні напрями сталого розвитку вугільної, нафтогазової промисловості, ядерної енергетики, електроенергетичної галузей.

Вугільна промисловість розглядалася як важлива складова паливно-енергетичного комплексу країни. Зазначалося, що вугілля і надалі залишиться вирішальним чинником економічного розвитку країни. На 2005 р. прогнозні запаси вугілля в Україні становили 117,5 млрд. т, у тому числі 56,7 млрд. т – розвідані запаси, з них енергетичних марок – 39,3 млрд. т. Балансові запаси вугілля на діючих шахтах склали 8,7 млрд. т, з яких 6,5 млрд. т промислових, у тому числі майже 3,5 млрд. т, або 54 % енергетичного. За прогнозними оцінками для забезпечення суттєвого підвищення вуглевидобутку могли бути задіяні 67 резервних ділянок із запасами понад 13 млрд. т та можливою потужністю з видобутку майже 125 млн. т вугілля на рік. Значним резервом на майбутнє розглядалися також шлами, які знаходилися в мулонакопичувачах. Їх обсяг становив приблизно 100 млн. т.

Однак неодноразові спроби у попередні роки використати ці потенційні можливості виявилися невдалими. Зниження обсягів виробничих потужностей і видобутку вугілля набуло сталої тенденції, яка на той час стала майже катастрофічною. За період 1991-2005 рр. виробнича потужність вугледобувних підприємств зменшилась з 192,8 млн. т до 91,5 млн. т на рік або

майже в 2,1 рази. А видобуток вугілля за ці роки зменшився з 135,6 млн. т до 78 млн. т.

Затяжна криза вугільної промисловості була реальною загрозою для розвитку інших галузей господарського комплексу, насамперед металургії і теплової електроенергетиці. Так, переважну частину вугільної продукції (74,5 %) споживали теплові електростанції та коксохімічна промисловість. Тенденції розвитку цих галузей (зростання експорту металу, електроенергії) зумовили зростаючий попит на вугілля. Однак зменшення обсягів вуглевидобутку, особливо коксівного вугілля та низька його якість (високий вміст сірки), а також дефіцит енергетичного вугілля призвели до зростання імпорту цих видів вугільної продукції [24].

Аналізуючи фактори, які зумовили тривалу кризу вугільної галузі і, обгрунтовуючи напрями її майбутнього розвитку, Кабінет Міністрів вимушений був констатувати, що, на жаль, попередні напрацювання та заходи, передбачені програмами, постановами та іншими політико-правовими документами, внаслідок систематичного невирішення фінансових, організаційно-технічних та інших проблем радикально не впливали на стан галузі. Як і раніше, вкрай застарілим залишався шахтний фонд. Із 7 тис. одиниць основного стаціонарного устаткування дві третини цілком відпрацювали свій нормативний термін експлуатації і потребували негайної заміни. У загальному парку діючого вугледобувного та прохідницького устаткування питома вага механізованих комплексів та прохідницьких комбайнів нового технічного рівня становила лише третину, а нових навантажувальних машин і стрічкових конвеєрів – близько 15 %. На шахтах, що розробляли круті пласти, як і в попередні роки, майже 60 % видобутку вугілля забезпечувалося відбійними молотками. Звичайно, подібний стан промислово-виробничих фондів визначав його низьку інвестиційну привабливість для здійснення інноваційної моделі модернізації галузі.

Вугілля видобуте в Україні мало низьку конкурентоспроможність через його високу собівартість та низьку якість. Ця проблема виявилася ще у 1970-х роках, коли внаслідок ускладнення гірничо – геологічних умов, падіння

ефективності використання техніки та інших причин, собівартість вугілля невпинно зростала, особливо в Донбасі, де видобуток палива був найдорожчим в СРСР. У досліджуваний період однією з основних причин зростання собівартості товарної вугільної продукції був значний диспаритет у динаміці цін на вугілля і матеріально-технічні ресурси, які використовувалися для його видобутку. Майже 90 % гірничошахтного обладнання постачалося приватними структурами. В умовах монополізації ринку виробники та постачальники цього обладнання встановлювали на нього монополюсо високі ціни і отримували надприбутки, а шахти і розрізи, в свою чергу, - мали великі збитки. У 2002 р. витрати на облаштування обладнанням однієї лави склали 5 млн. гривень, а вже у 2005 р. – 25 млн. гривень. Протягом 2000-2005 рр. ціни на основні види гірничошахтного обладнання (видобувні комбайни, секції механізованих комплектів, скребкові і стрічкові конвеєри) підвищилися в середньому у 2 рази. Це стосувалося і цін на металопрокат та інші матеріали. Водночас оптова ціна на енергетичне вугілля підвищилися лише на 49 %, тоді як на коксівне – на 153 %. Невирішеність питання адаптації механізму ціноутворення на вугільну продукцію, а також монополізація постачання гірничошахтного обладнання і ціновий диктат постачальників значно стримували трансформаційні процеси в галузі.

Незадовільний стан галузі зумовлювався також невирішеністю багатьох інституційних чинників. Зокрема відсутністю ринкових механізмів та стимулів для підвищення ефективності вугільних підприємств, неprestижністю шахтарської праці (насамперед, через зменшення рівня оплати праці порівняно з працівниками інших професій), невирішеністю соціальних проблем гірників. Залишалася неефективною система управління галуззю, яка постійно ускладнювалася через численні необґрунтовані реорганізації, низький рівень менеджменту як на державному, так і на місцевому рівні, що знижував ефективність використання державної власності у вугільній промисловості та стримував створення правових засад і організаційно-економічних механізмів для взаємовигідного залучення бізнесу у розвиток вугледобувного виробництва [25].

Стратегічною метою розвитку вугільної промисловості, формування її ринкового інституційного середовища, яка передбачалася Енергетичною стратегією, як і у попередніх документах, була стабілізація стану і подальший сталий розвиток галузі для задоволення потреб економіки країни та населення у вугіллі власного видобутку.

Шляхи досягнення цієї мети розробникам програми бачилися передусім в:

- економічно виправданому збереженні існуючого виробничого потенціалу галузі за умов його оновлення і підвищення ефективності функціонування;

- раціональному використанню надр за рахунок докорінного технологічного оновлення виробництва;

- реальних можливостях вугледобувних підприємств та держави щодо фінансування розвитку галузі та його закріплення на державному рівні;

- адаптації вугледобувних підприємств до ринкових умов господарювання та створення дієвих правових умов для залучення недержавних інвестицій у розвиток галузі;

- структурних перетвореннях у галузі за рахунок чіткого розмежування функцій між суб'єктами управління на всіх ієрархічних рівнях;

- підвищення безпеки праці та соціального захисту працівників галузі.

В часовому посторі вирішення цих завдань планувалося протягом трьох етапів, які поділялися на ближню (2006-2010 рр.), середньострокову (2011-2015 рр.) та дальню (2016-2030 рр.) перспективи.

На першому етапі (2006-2010 рр.) ключовим аспектом мало бути комплексне вирішення розвитку шахтного фонду, який передбачав, в першу чергу, його відтворення на сучасній техніко-технологічній основі та подальше роздержавлення. Обсяг видобутку вугілля за базовим сценарієм прогнозувався збільшити у 2010 р. до 90,9 млн. т, а виробничі потужності – до 105,8 млн. т на рік. Для цього мало бути введено в експлуатацію 17 млн. т нових виробничих потужностей за рахунок завершення будівництва других черг на трьох шахтах, а також реконструкції діючих вугледобувних підприємств з приростом потужності та підвищення коефіцієнта

використання виробничих потужностей в цілому по галузі до 86 %. При цьому з 2006 р. необхідно було відновити будівництво трьох нових шахт, розпочате до 2001 р. Це дозволило б повністю задовольнити потребу національної економіки в енергетичному вугіллі за рахунок власного видобутку, а в коксівному – на 77,3 %. Імпорт коксівного вугілля передбачався в обсязі 9,2 млн. т на рік, експорт енергетичного вугілля поступово зменшиться до 3,1 млн. т. Експорт коксівного вугілля не передбачався.

На другому етапі (2011-2015 рр.) прогнозувалося досягти до 2015 р. обсягу вуглевидобутку на рівні 110,3 млн. т за наявності виробничих потужностей 122,5 млн. т на рік. Це дозволило б повністю задовольнити попит вітчизняних споживачів в енергетичному вугіллі та підвищити рівень забезпечення в коксівному до 82,6 %. Імпорт коксівного вугілля складе 7 млн. т. Для забезпечення розвитку галузі за цим сценарієм мали бути введені в експлуатацію 8,8 млн. т виробничих потужностей за рахунок завершення будівництва трьох шахт, яке розпочато до 2001 р., а також реконструкції діючих вугледобувних підприємств з приростом потужностей, коефіцієнт використання яких мав складати 90 %. З метою підтримання позитивної динаміки виробничих потужностей на подальшу перспективу необхідно було з 2011 р. здійснити будівництво семи нових шахт. Це, в свою чергу, потребувало фінансового оздоровлення та технічного переоснащення шахтобудівельного комплексу, без прискореного розвитку якого неможливо реалізувати окреслену стратегію.

Третій етап (2015-2030 рр.) розглядався як довгострокова перспектива. З урахуванням позитивної динаміки, що мала відбутися у попередньому десятиріччі як в економіці держави в цілому, так і у вугільній промисловості зокрема, обсяг видобутку вугілля планувалося довести до 130 млн. т. При зростанні кількості споживання вугілля тепловою електроенергетикою у 2030 р. порівняно з 2015 р. на 39 %, потреба національної економіки у вугільній продукції буде забезпечена в енергетичному вугіллі на 97,1 %, а в коксівному – на 72,6 %. Виробничі потужності на кінець періоду, що розглядається, мали зрости до 144,4 млн. т. на рік за коефіцієнта їх використання 90 %. Зазначене потребувало

своєчасної реконструкції діючих вугледобувних підприємств з приростом потужності, а також будівництва нових шахт на розвіданих ділянках вугільних родовищ з досить сприятливими гірничо-геологічними умовами, яке повинно було розпочатися після 2015 р. [26].

Прийняття довгострокових програм розвитку галузі, зокрема Концепції розвитку вугільної промисловості (2005), Енергетичної стратегії (2006 р.) мало безумовно значущість для паливно-енергетичного сектору України. Це були перші стратегічні програми енергетичного розвитку країни, в яких на декілька десятиліть визначалися основні пріоритети базових галузей економіки. Втім, на наш погляд, варто звернути увагу на наступне.

Історичний досвід свідчить, що розробка довгострокової перспективи розвитку суспільства, економіки або її окремої галузі завжди пов'язана з певним ризиком, тому що вельми складно, іноді практично неможливо, передбачити зміни, які відбудуться в країні і світі протягом декількох наступних десятиліть. До того розробка подібних програм потребує значного масиву достовірної інформації, високого рівня її теоретичного аналізу і методико – технічної обробки, досвідчених спеціалістів в галузі прогнозування та інших чинників. Але, навіть, якщо створені «ідеальні» умови для проведення цієї складної роботи, її результативність в кінцевому рахунку суттєво залежить від так званого людського фактору, зокрема від відповідальності виконавців, їх творчого підходу до справи, розуміння наслідків тощо.

Порівняння завдань, які були поставлені перед вугільною промисловістю і її реальним станом, свідчить, що Енергетична стратегія мала цілу низку проблемних питань, які не мали перспектив вирішення. Пріоритети закладені в ній, були більше схожі на амбітні декларації, а передбачені для їх реалізації механізми переважно не мали не лише фінансового підґрунття, але й ресурсних можливостей та потенційних потреб. Так, передбачене зростання видобутку вугілля майже вдвічі (з 78 млн. т – у 2005 р. до 130 млн. т у 2030 р.) було малоімовірним з огляду на те, що закриття нерентабельних і безперспективних вугільних шахт не пов'язано з одночасним будівництвом та введенням в дію нових вугільних підприємств.

Ураховуючи, що в реальному житті шахтне будівництво на той час практично майже припинилося, а також строки можливого будівництва, досягти запланованих показників практично було неможливо.

Важко зрозуміти, наприклад, й деякі перспективні цінові аспекти паливно-енергетичних ресурсів. Розробники стратегії виходили з того, що прогнозоване зростання світових цін на нафту та природний газ відбуватиметься в умовах відносно стабільних цін на вугілля, і що це буде сприяти підвищенню конкурентоспроможності теплових електростанцій, які працюють на вугіллі. Але реалії життя останніх десятиліть свідчили, що невідновлювальні природні ресурси мають сталу тенденцію до зростання їх ціни. На думку аналітиків, ціни на вугілля можливо будуть зростати повільніше, ніж ціни на нафту і газ, однак це не означає, що вугілля, видобуте в Україні, буде дешевшим. Тим більше практично неможливо було врахувати політичну складову світової цінової політики на енергетичні ресурси [27].

Стратегія передбачала цілком справедливе завдання – поступове скорочення і відмову від імпортування вугілля. Проте при цьому не було враховано, що вартість видобутку вугілля в Україні є занадто високою, особливо враховуючи зменшення державних субсидій в галузь, щоб забезпечити достатню конкурентоспроможність у запланованих обсягах. До того ж варто зважати й на зниження якості українського вугілля. Викликає сумнів й одночасне вирішення задекларованих діаметрально протилежних завдань: зростання обсягів видобутку вугілля і споживання його тепловими електростанціями і зменшення техногенного навантаження на довкілля.

Серед об'єктивних причин, які вкрай негативно впливали на виконання програмних завдань, можна виокремити передусім неефективне державне управління галуззю; відсутність прозорого ринку вугілля; низька інвестиційна привабливість вугільної промисловості; взагалі несприятливі інвестиційні умови в країні; підвищення вимог екологізації виробництва та ін. Адже неможливо передбачити конкретні показники розвитку галузі, тим більше на довгострокову перспективу, без врахування можливих змін в економічній,

екологічній, соціальній та інших сферах. Звичайно, це можна пояснити відсутністю в Україні програмних засад і прогнозних показників реалізації більшості напрямів державного регулювання. Їх просто не було.

До того ж не можна визначити довгострокову перспективу розвитку вугільної галузі не знаючи відповіді на такі, наприклад, ключові питання: яка кількість робочої сили, фахівців прогнозується на визначену перспективу; які заплановані технічні й технологічні зміни в галузі; яке місце буде займати у майбутньому вугільна промисловість в паливно-енергетичному комплексі країни; яких стандартів енергоефективності та екологічності мають дотримуватися підприємства вугільної промисловості та інші. До того ж не можна спрогнозувати геополітичні зміни у світі і їх вплив на Україну. Звичайно, все це ставить під сумнів достовірність таких дострокових програмних орієнтирів [28].

На жаль, досвід вже перших років реалізації Енергетичної стратегії, виявив, що, як і попередні подібні документи (програма “Українське вугілля” (2001 р.), Концепція розвитку вугільної промисловості (2005 р.) та інші законодавчо-нормативні акти, суттєво не вплинули на створення нового інституційного середовища у вугільній промисловості і не забезпечили необхідних темпів реформування галузі.

Динаміка основних показників розвитку державного сектору вугільної промисловості свідчила, що криза в галузі не тільки не припинилася, а, навпаки, продовжувала посилюватися. У 2008 р. порівняно з 1991 р. кількість діючих шахт зменшилась з 276 до 160, з яких 140 державні, обсяги виробничих потужностей – із 193 млн. тонн вугілля до 95 млн. т, а обсяг поставки вугілля на внутрішній ринок державними вугільними підприємствами зменшився протягом з 1997-2007 років з 57 млн. т до 28 млн. т. Тобто вугільна галузь більш ніж удвічі скоротила основні виробничі показники, що посилювало енергетичну залежність та загрожувало енергетичній безпеці держави. Важкий фінансовий стан шахт призвів до того, що більшість підприємств вугільної промисловості фактично були банкрутами, які продовжували функціонувати в ринкових умовах лише за рахунок державної підтримки. Низька заробітна плата, невирішеність соціальних проблем вкрай

негативно позначилася на кадровому складі: чисельність працівників у 2007 р. становила лише 74 % від необхідної кількості [29].

Основними факторами, що перешкоджали розвитку галузі були застарілі проблеми, які не вирішувалися з початку трансформації вугільної промисловості. Головним чинником, що заважав розвиткові галузі, як і раніше, був фінансовий. Недостатній обсяг інвестицій стримував випереджаюче введення в експлуатацію виробничих потужностей. Так, протягом 2001-2007 рр. загальна потреба вугільної промисловості в інвестиційних коштах становила 37,5 млрд. гривень, тоді як фактичний обсяг фінансування з державного бюджету становив лише 24,3 млрд. гривень, або 65 % необхідного обсягу.

Українською негативно впливали на розвиток вугільної промисловості організаційно-законодавчі фактори: низька ефективність управління галуззю на всіх рівнях, недосконала структура шахтного фонду, невідповідність законодавчої бази ринковому середовищу.

За більш ніж 15 років реформування галузі не були вирішені такі гострі проблеми, як зношеність виробничих фондів вугледобувних підприємств, низький рівень механізації гірничих робіт, переважання застарілого стаціонарного обладнання. До того ж дедалі ускладнювалися умови проведення гірничих робіт.

Не можна стверджувати, що у попередні роки нічого не робилося задля виходу галузі із кризи. Однак спроби вирішити питання пов'язані із зменшенням вуглевидобутку, збитковістю державних шахт, низьким технологічним рівнем виробництва на них, нестачею інвестицій для модернізації галузі залишалися малоефективними.

Продовження кризи вугільної промисловості, на наш погляд, було пов'язано передусім з недостатньою увагою держави до формування нового інституційного середовища в галузі, його неадаптованістю до ринкового середовища. В силу своєї специфіки галузь в значній мірі залежала від держави, тоді як інші галузі швидше пристосувалися до нових економічних відносин і активно використовували ринкові механізми. Однак в умовах кардинальних суспільно-

політичних та соціально-економічних змін, перманентної політичної нестабільності держава була не в змозі одночасно вирішувати численні назрілі проблеми, а державне управління залишалося не в повній мірі ефективним, і не лише по відношенню до вугільної промисловості. Тому головним завданням державної політики у вугільній промисловості було прискорення ринкових перетворень в галузі, не відмовляючись при цьому від впливу на її розвиток ринковими методами. Це потребувало вирішення первинних інституційних проблем, насамперед пошук відповідального і зацікавленого у реформуванні виробництва власника, який зміг би налагодити ефективну роботу вугільного підприємства; запровадження ринкових механізмів формування цін на вугільну продукцію та продукцію, що використовувалася у вугільному виробництві; усунення диспаритету цін; раціоналізації механізму використання державної підтримки галузі, передусім, що стосується інвестицій у капітальне будівництво.

Системний підхід до реалізації державної політики у вугільній галузі потребував серйозного корегування раніше прийнятих програм і планів розвитку вугільної промисловості. Використовуючи досвід реалізації Програми “Українське вугілля”, Концепції розвитку вугільної промисловості та інших документів, що стосувалися розвитку галузі, а також зважаючи на положення Енергетичної стратегії, Кабінет Міністрів України 14 травня 2008 р. прийняв нову Концепцію реформування вугільної галузі [30]. Метою Концепції було забезпечення прискореного розвитку вугільної промисловості та досягнення показників роботи, передбачених Енергетичною стратегією, шляхом ринкового реформування підприємств і системного усунення кризових чинників.

Аналіз Концепції свідчить, що в ній вперше були задекларовані дійсно ринкові підходи до реформування галузі. Увага акцентувалася на декількох взаємопов’язаних проблемах: створення нового інституційного середовища сприятливого для ринкових перетворень у вугільній промисловості, вирішення економічних проблем, технічне та технологічне оновлення галузі.

Важливою складовою державної економічної політики, започаткованою даною Концепцією, було формування нового

інституційного середовища у вугільній промисловості. Вирішення цієї проблеми бачилося передусім в удосконаленні законодавчої бази реформування галузі. Передбачалося по – перше, розробити законодавчі акти, спрямовані на створення умов для адаптації вугільних підприємств до ринкового середовища, насамперед законодавчо-нормативні акти, спрямовані на підвищення престижності шахтарської праці, відновлення та зростання людського потенціалу галузі, розв'язання інших проблем, що сприятиме забезпеченню належного рівня техніки безпеки та охорони праці на вугільних шахтах, підвищенню рівня оплати праці шахтарів, соціальному захисту працівників галузі та членів їх сімей.

По-друге, законодавчо забезпечити процеси приватизації у вугільній галузі з урахуванням її особливостей. У відповідних законопроектах повинні були враховані специфіка розвитку та структурного реформування вугільної промисловості, порядок приватизації підприємств галузі, механізм залучення недержавних інвестицій, визначення соціально орієнтованих зобов'язань стратегічних інвесторів, забезпечення надійного, безпечного для працівників та навколишнього середовища, функціонування приватизованих шахт тощо.

По-третє, законодавчо врегулювати процедуру фінансового оздоровлення та вдосконалення механізму державного субсидування вугледобувних підприємств державного сектору. Відповідні законопроекти повинні були сприяти створенню економічних умов для рівноправної ринкової конкуренції вугледобувних підприємств, які за об'єктивними природними і виробничими показниками мали різний рівень рентабельності; забезпеченню ефективної реструктуризації вугільної промисловості, прискоренню її науково-технічного розвитку; розв'язанню низки соціальних та екологічних проблем, зумовлених збитковістю шахт.

По-четверте, удосконалення законодавчої бази передбачало також розроблення актів, які визначали б основні засади функціонування ринку вугілля, зокрема регулювали питання щодо вдосконалення відповідного механізму та суміжних ринків (електроенергії, гірничого обладнання тощо); умови продажу вугільної продукції на біржових торгах, правила і специфіку укладення відповідних біржових

контрактів; методи визначення базової ціни вугільної продукції на оптовому ринку вугілля або стартової ціни торгів; впровадження механізму гарантування оптимальної ціни для виробників і покупців вугільної продукції на внутрішньому ринку [31].

Важливою проблемою у формуванні нового інституційного середовища, яка потребувала вирішення, була необхідність удосконалення механізму державного управління галуззю. Передбачалося методи і форми державного управління вугільною промисловістю змінити з урахуванням необхідності прискореного реформування відносин власності. Це потребувало переходу до ринкових методів впливу держави на обсяги виробництва вугільної продукції, порядок її реалізації на внутрішньому ринку, експортно-імпортні операції та ціноутворення. Зазначалося, що відповідні управлінські методи повинні враховувати такий механізм макроекономічної оптимізації, як додержання міжгалузевого балансу, що сприятиме розвитку міжгалузевої кооперації підприємств базових галузей економіки. В паливно-енергетичному комплексі необхідно вдосконалити практику складення прогнозних балансів електроенергії та палива, а на рівні національної економіки – запровадити складання зведеного енергетичного балансу держави

Потребували удосконалення контрольно-наглядові функції держави у постприватизаційний період, зокрема порядок здійснення контролю за виконанням інвесторами умов приватизації. Підкреслювалося, що держава повинна контролювати додержання власниками вугледобувних підприємств суттєвих умов приватизації, погоджених обсягів участі у забезпеченні паливно-енергетичного балансу, раціонального відпрацювання запасів вугільних родовищ за прогресивними технологічними схемами, додержання екологічних норм та здійснення природоохоронних заходів. Держава повинна здійснювати нагляд за охороною праці шахтарів, створенням комфортних і безпечних умов праці, а також забезпеченням належних соціальних гарантій працівникам і членам їх сімей [32].

Серед найбільш актуальних питань у сфері формування ринкового середовища у вугільній промисловості, Концепція

передбачала подальше реформування відносини власності. До речі, заходи, що планувалися здійснити у сфері відносин власності, найбільш детально опрацьовані. Вони були спрямовані на системну приватизацію підприємств галузі з метою залучення ефективного власника, отримання недержавних інвестицій і ліквідацію таких явищ, як безгосподарність, збитковість, низька продуктивність праці, високий рівень аварійності та травматизму шахтарів. Основним методом приватизації вугільних підприємств і продажу пакетів акцій мав стати відкритий аукціонний продаж.

Концепція передбачала більш детальну передприватизаційну підготовку. Вона включала інвентаризацію всіх об'єктів державного сектору вугільної галузі, резервних ділянок вугільних родовищ для будівництва нових шахт і підприємств виробничої інфраструктури; складення відповідних реєстрів і паспортів на кожний приватизаційний об'єкт з визначенням його основних характеристик (виробничий стан, обсяг запасів вугілля, чисельність персоналу, виробнича та соціальна інфраструктура, фінансове становище, потреба в інвестиціях тощо). Враховуючи попередній досвід, і зміни, що відбулися в господарському комплексі, Концепцією було запропоновано групувати інвестиційні об'єкти у приватизаційні лоти із забезпеченням їх максимальної інвестиційної привабливості, а у разі необхідності розроблення та застосування схеми фінансового оздоровлення підприємств з метою підвищення їх інвестиційної привабливості.

Під приватизаційним лотом розумілася група об'єктів, яка пропонується для продажу.

Одним лотом на відкритому аукціоні для продажу могли виставлятися:

- цілісні майнові комплекси державних вугледобувних підприємств;
- шахти, які відпрацювали промислові запаси вугілля і повинні бути підготовлені до закриття;
- шахти, що закриваються;
- шахти із значними запасами вугілля, які тимчасово припинили виробничу діяльність;
- резервні ділянки для будівництва шахт;

– шахти – новобудови.

Окремо пропонувалися для приватизації об'єкти вугільної галузі (діючі шахти, шахти-новобудови, резервні ділянки для будівництва шахт) шляхом продажу у складі єдиного лоту разом з тепловими електростанціями.

На думку розробників, формула визначення стартової ціни лота повинна враховувати, крім балансової вартості об'єкта, цінність вугільного родовища з урахуванням можливостей збільшення об'єму вуглевидобутку, очікувану прибутковість господарської діяльності, обсяг інвестицій, необхідний для забезпечення прибутковості, фінансові та соціальні зобов'язання підприємства, що приватизується.

Важливо також й те, що після приватизації в договорі купівлі-продажу передбачалися умови щодо визначення необхідного обсягу інвестицій та графік їх надходження; раціонального відпрацювання промислових запасів вугілля; збільшення обсягів виробництва; задоволення потреб національної економіки у вугільній продукції; створення спеціального накопичувального фонду фінансування майбутньої ліквідації шахти; створення нешкідливих і безпечних умов праці, дотримання екологічних норм; забезпечення належного рівня заробітної плати; соціального захисту працівників і членів їх сімей та інші умови.

Важливе значення в Концепції надавалося перетворенням в економічній сфері. Головним завданням було створення умови для переходу від згортання виробництва у вугільній галузі до його розширеного відтворення. Необхідно було розробити та застосовувати відповідно до законодавства механізм фінансового оздоровлення збиткових підприємств. Здійснити заходи щодо запобігання зростанню цін на продукцію, що використовується вугледобувними підприємства, шляхом демонополізації (диверсифікації) ринків гірничошахтного обладнання, матеріалів та інших матеріально-технічних ресурсів. Закупівлю гірничошахтного обладнання для підприємств галузі державної форми власності здійснювати виключно на відкритих торгах [33].

Складовою економічних перетворень в галузі планувалося виконання програми енерго- та ресурсозбереження. При цьому основними заходами повинні бути концентрація виробництва

на найбільш продуктивних ділянках виробництва (підприємствах), упровадження новітніх технологій та енергозберігаючого обладнання, системи контролю якості вугілля з удосконаленням відповідних галузевих нормативів і національних стандартів та підвищенням рівня економічної відповідальності за їх недодержання, приведення такої системи у відповідність з європейськими та світовими стандартами.

Відповідно до Концепції потребував подальшого удосконалення механізм функціонування внутрішнього ринку вугілля, необхідно було остаточно ліквідувати протиправні (тіньові та корупційні) схеми його постачання, перейти до продажу вугільної продукції підприємствами всіх форм власності на біржових торгах. Планувалося змінити механізм визначення ціни: визначення базової (стартової) ціни вугілля енергетичного призначення планувалося за методикою, що враховувала б його калорійність та технологічну цінність і кореспондувалася з рівнем цін на альтернативні енергоносії. Ціна на коксівне вугілля повинна була визначатися з урахуванням його технологічної цінності та якісних показників і кореспондуватися з рівнем цін на світовому ринку.

Важливою складовою державної політики було технічне оновлення і технологічне удосконалення виробництва вугільної продукції та вирішення соціальних проблем галузі. В цьому аспекті дії спрямовувалися на підвищення продуктивності праці, навантаження на виробничі ланки вугледобувних підприємств із забезпеченням нешкідливих і гарантовано безпечних умов праці.

Для вирішення соціальних проблем та відновлення людського потенціалу вугільної галузі передбачено запровадити механізм забезпечення безпечних умов праці шахтарів, підвищити ефективність відповідного державного нагляду, здійснювати дегазацію вугільних пластів та комплексну механізацію виробничих процесів, підвищити рівень оплати праці шахтарів до світового з поступовим переходом до погодинної оплати праці, підвищити пенсії шахтарям, у тому числі за рахунок недержавних пенсійних фондів, забезпечувати інші соціальні гарантії.

Упроваджувалася система стратегічного планування розвитку галузі, яка передбачала:

– визначення на основі техніко-економічного обґрунтування найбільш ефективних підприємств, на яких буде сконцентровано основні ресурси розвитку (матеріально-технічні, фінансові та трудові). Найбільш ефективними вважалися підприємства, де кожен мільйон гривень інвестиційних ресурсів забезпечує протягом найменшого строку найбільший приріст обсягів виробництва товарної вугільної продукції;

– визначення обсягу інвестицій, які можна залучити для розвитку галузі, групування шахт за критеріями доцільності та очікуваної ефективності інвестування;

– розроблення та здійснення комплексу дієвих заходів, спрямованих на забезпечення досягнення оптимальних параметрів гірничого господарства кожної діючої шахти з необхідною концентрацією гірничих робіт.

Концепція передбачала докорінне технологічне оновлення основних фондів вугледобувних підприємств та подальший розвиток діючих шахт. Серед державних підприємств галузі підлягали реконструкції 46 шахт, модернізації і технічному переоснащенню – 62 шахти. Зважаючи на значний ступінь зносу стаціонарного обладнання, передбачалася заміна, ремонт і модернізація значної частини вентиляторів головного провітрювання, підйомних машин, насосів шахтного водовідливу. Водночас планувалося введення в експлуатацію нових потужностей з видобутку вугілля, планувалося також розроблення проектів будівництва на розвіданих ділянках нових шахт.

Згідно з Концепцією, передбачалося збільшення до 2010 р. виробничих потужностей з видобутку вугілля до 108,1 млн. т а до 2015 р. – до 122,5 млн. т на рік; обсягів видобутку вугілля у 2010 р. до 90,9 млн. т (у тому числі енергетичного – 60,6 млн. т, коксівного – 30,3 млн. т), у 2015 р. – до 110,3 млн. т (у тому числі енергетичного – 73,6 млн. т, коксівного – 36,7 млн. т).

Для реалізації положень Концепції необхідно було на протязі 2008-2011 рр. залучити в галузь за рахунок усіх джерел інвестування орієнтовно 650-700 млн. грн. на кожен 1 млн. т приросту виробничих потужностей з видобутку вугілля. У подальшому для видобутку вугілля в обсязі 100-110 млн. т на рік обсяги капітальних інвестицій повинні щороку становити

300-350 млн. гривень на 1 млн. т відтворюваних потужностей (у базових цінах) [34].

Як бачимо, Концепція реформування вугільної галузі, у порівнянні з раніше прийнятими подібними документами, концентрувала увагу на найбільш значущих, концептуальних питаннях, вирішення яких сприяло б формуванню у вугільній промисловості сучасного, ринкового середовища, виходу вугільної промисловості з кризи. Вона започатковувала системний підхід до реалізації державної політики у вугільній галузі. Передбачені в Концепції заходи були спрямовані на розробку механізмів підготовки галузі до її роботи в ринкових умовах, дозволяли мінімізувати застосування адміністративних методів управління з одночасним посиленням контрольних функцій держави щодо виконання умов приватизації. Зміна відносин власності у вугільній промисловості надавала можливість створити умови для залучення ефективного власника та недержавних інвестицій, підвищити ефективність діяльності вугледобувних підприємств.

Відповідно до положень Концепції були внесені зміни до нормативних та управлінських актів з питань реалізації державної політики щодо розвитку вугільної промисловості, удосконалення державного управління галуззю та інших нормативно-правових актів. Вже у 2008 р. передбачалося упровадити продаж коксівного вугілля на біржових торгах та забезпечити виконання відповідних програм енерго- та ресурсозбереження. Здійснити у травні 2008 р. підготовку приватизаційних угод і сформуванню приватизаційні лоти.

Починаючи з другого півріччя 2008 р., планувалося:

- провести відкриті аукціони з продажу об'єктів державної власності вугільної галузі;
- здійснити заходи щодо забезпечення диверсифікації джерел поставки гірничошахтного обладнання;
- створити та забезпечити функціонування вдосконаленої системи контролю якості вугілля;
- забезпечити перехід до формування цін на енергетичне вугілля виходячи з його калорійності, технічних властивостей та з урахуванням цін на альтернативні види палива.

У 2010 р. Міністерством вугільної промисловості прийнято ряд документів, які повинні були прискорити проведення реформи у вугільній промисловості. Ключові напрями реформування, запропоновані Концепцією, стали основою для розробленого Міністерством вугільної промисловості поетапного плану-графіку, який охоплював 24 аспекти програми економічних реформ і передбачав проведення 56 заходів. Зокрема, до кінця 2010 р. необхідно було провести розрахунки та обґрунтування базових положень реформи та прогнозу подальшого розвитку вугільної галузі, розробити необхідні законодавчі акти та інші нормативні документи щодо законодавчого забезпечення реформування галузі. Відповідно до плану-графіку, з метою залучення інвестицій для реформування вугледобувних підприємств до моменту їх приватизації, передбачалося можливістю реалізацію механізмів державно-приватного партнерства. Міністерством вугільної промисловості був підготовлений проект постанови Кабінету Міністрів України про затвердження порядку організації інвестиційної діяльності щодо технічної модернізації та реконструкції підприємств вугільної галузі на засадах державно-приватного партнерства.

Щодо інвестиційної діяльності, як підготовчого етапу до приватизації, Міністерством вугільної промисловості до середини 2010 р. було розроблено 63 перспективних інвестиційних проекта із загальним обсягом фінансування 47,3 млрд. грн.

Досить важливим питанням реформування була розробка орієнтовного плану прямого бюджетного фінансування галузі, який передбачав поетапне зменшення субсидування витрат та переспрямування вивільнених коштів на соціальну підтримку працівників. Одним з основних принципів для розрахунку обсягів субсидій була підтримка стандартів експлуатації обладнання та безпеки праці.

З метою подолання негативних соціальних наслідків у вугільних регіонах передбачалась розробка програми створення нових робочих місць та перепрофілювання працівників, що вивільнялися в результаті реструктуризації галузі, організація прогнозу та системи моніторингу цих процесів з урахуванням

можливостей регіональної та міжрегіональної міграції робочої сили.

Підвищення інвестиційної привабливості підприємств вугільної галузі сприяло реформування організаційної структури управління вугільної промисловості, метою якого було надання опорним шахтам (шахтоуправлінням) статусу юридичної особи. До середини 2010 р. з цих питань Міністерством вугільної промисловості було підготовлено проект реорганізації трьох державних підприємств (“Сніжнеантрацит”, “Торезантрацит” та “Шахтарськантрацит”) [35].

Ключовим моментом лібералізації ринку вугільної продукції визначена ліквідація державної компанії “Вугілля України”, яка на монопольних умовах виконувала функції оператора вугільного ринку. В рамках загальної концепції економічної реформи це повинно було відбутися до кінця 2012 р. після практичного завершення приватизації вугледобувних підприємств, або енергетичних теплових станцій, які є головними споживачами енергетичного вугілля. При цьому одним із необхідних факторів відходу від державної монополії вважався поступовий перехід на методи біржової торгівлі вугільною продукцією, а також її поставок за прямими договорами. Як свідчить світовий досвід, такий ринковий підхід розвиває конкуренцію серед виробників та природним чином визначає справедливу вартість продукції.

Узагальнюючи попередній досвід реформування вугільної галузі, Міністерство вугільної промисловості очікувало до кінця 2014 р. повного завершення приватизації інвестиційно-привабливих та потенційно інвестиційно-привабливих підприємств, а до кінця 2016 р. планувалося зниження обсягів державного субсидування на операційні витрати не менш ніж на 80 %. До цього часу передбачалося завершити реструктуризацію галузі та здійснити програми соціальної підтримки працівників, які будуть звільнені з ліквідованих підприємств вугільної промисловості [36].

Таким чином, аналіз державної політики розвитку вугільної галузі свідчить, що за досліджуваний період були зроблені неодноразові спроби розробки основних пріоритетів реформування цього важливого сектору господарського

комплексу країни. Однією з головних цілей політики держави щодо реформування вугільної галузі було створення нового, ринкового інституційного середовища, яке б сприяло кардинальному підвищенню ефективності діяльності вугледобувних підприємств з метою задоволення у повному обсязі потреб господарського комплексу і населення у вугільній продукції.

Ключовими напрямками державної політики у формуванні сприятливого інституційного середовища у вугільному секторі були: приватизація економічно ефективних підприємств державної форми власності; ліквідація неперспективних шахт; удосконалення механізму державного управління вугільною галуззю; лібералізація ринку вугільної продукції із застосуванням ринкових механізмів ціноутворення; пом'якшення соціальних наслідків здійснювання реформ.

Однак часто програми, концепції, стратегії та інші нормативно-законодавчі акти були не конкретними дороговказами для вугільної промисловості, а швидше абстрактними програмами. В них часто порушувався принцип системності та комплексності в розв'язанні проблеми; характерною була недостатня узгодженість між окремими складовими паливно-енергетичного комплексу; наведені розрахункові параметри були недостатньо обґрунтованими, частіше завищеними; механізми реалізації державних програм не враховували ресурсних, передусім фінансових можливостей країни тощо. Систематичне неналежне фінансування галузі, відсутність достатнього законодавчого і організаційного забезпечення та інші негативні фактори призводили до несвоєчасного виконання, а іноді й до невиконання заходів, передбачених рішеннями державних владних структур. Все це не сприяло формуванню ринкового інституційного середовища у вугільній промисловості, гальмувало модернізаційні процеси в цьому важливому сегменті економіки країни.

РОЗДІЛ 3

ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО – ЗАКОНОДАВЧОГО СЕРЕДОВИЩА ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ

3.1. Конституційні основи нормативно-законодавчого середовища

Важливою складовою інституційного середовища економіки країни є її відповідна нормативно – законодавча база. На нинішньому етапі розвитку економіки України правове регулювання відносин, що виникають у діяльності підприємств вугільної галузі, має особливе значення. Запровадження ринкових відносин, приватної власності, розширення самостійності господарюючих суб'єктів потребувало визначення чітких правил поведінки економічних агентів. Однак законодавче забезпечення проведення економічних реформи у вугільній промисловості, особливо на початковому етапі трансформування галузі, доволі часто відбувалося непослідовно, хаотично, без виваженої програми, а з окремих напрямів реформування навіть не було відповідного законодавства. За цих умов розбудова сучасного гірничого законодавства, була одним із пріоритетних завдань держави.

Формування сучасної правової системи України, у тому числі й законодавства, що регулює відносини у вугільній промисловості, почалося на початку 1990-х років. Концептуальні положення щодо розвитку країни, її економіки визначені у Конституції України. Серед найважливіших її положень є закріплення права власності. З точки зору теми, що досліджується, принциповим є проголошення Конституцією права власності українського народу на надра та інші природні ресурси. До того ж Конституція виокремлює їх в системі всіх об'єктів власності, встановлюючи щодо них особливий правовий режим власності українського народу. Відповідно до Конституції України, «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу» [1, ст. 13].

Необхідність визначення в Конституції України правового режиму природних ресурсів, у тому числі й надр, зумовлений насамперед зміною сутності і характеру суспільних відносин у сфері використання природних ресурсів з виключно публічних на публічно-приватні. Відомо, що за радянських часів в умовах безумовного переважання державної власності господарські взаємовідносини регулювалися публічним правом. З початком розбудови ринкових відносин, підприємницької діяльності виникла необхідність визнання і законодавчого закріплення приватної власності, як однієї із форм власності, що й зумовило перенесення господарських відносин в публічно-приватну сферу.

Регулювання відносин власності на природні ресурси, відповідно до Конституції України, відрізняється певною специфікою. Первинним суб'єктом права власності згідно з Конституцією є Український народ. Теоретично свої повноваження він може реалізувати шляхом вирішення відповідних питань на референдумі. Однак фактично, як і визначає сама Конституція, під імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування. При цьому органи державної влади виступають від імені держави, і здійснюють управління державною власністю [2, ст. 326], а органи місцевого самоврядування, створені територіальними громадами, здійснюють управління майном, що перебуває у комунальній власності [3, ст. 327].

Втім варто зауважити, що в цьому сенсі в правовому полі існують певні, проблеми які негативно впливають в цілому на якість інституційного середовища. В законодавстві України немає чіткого визначення базового поняття «право власності Українського народу», зокрема не визначено обсяг і зміст цього права, спосіб та порядок, в якому воно здійснюється, тобто фактично відсутні механізми його реалізації. До того ж законодавство України до сьогодні недостатньо чітко розмежує управлінські повноваження між центральними і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. В реаліях життя існує система коли суспільству (народу) важко, а іноді і неможливо, проконтролювати управління природними ресурсами, яке від

його імені, здійснюють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування.

В реальній практиці управління природними ресурсами не застосовується і такий ефективний механізм народовладдя як референдум. Оскільки народ складається з громад, то абсолютним правом громад, обов'язковою передумовою прийняття кінцевих рішень з важливих для себе питань є проведення місцевих референдумів, передусім з усіх спірних питань. Досвід сьогодення свідчить, що неконтрольованість цих процесів безпосередньо суспільством, відсутність ефективного механізму впливу громад на управління природними ресурсами призводить до значних економічних, екологічних, фінансових та інших негативних наслідків, весь тягар яких у кінцевому підсумку покладається на той самий український народ.

Відповідно до ст. 13 Конституції України, природні ресурси, зокрема надра, можуть надаватися громадянам лише на умовах користування (певні винятки з цього правила стосуються земельних ресурсів, а також окремих об'єктів тваринного світу). Це зумовлено, передусім, виключно важливим значенням природних ресурсів у всіх сферах життєдіяльності України та її народу. Однак це не означає їх виключення із системи господарських відносин. Конституція гарантує, що кожен громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Втім, ні в Конституції, ні в галузевих законах не розкрито поняття «право користування надрами», не розроблений механізм його реалізації. Зокрема, право на користування передбачає можливість отримання доходу користувачем. Оскільки природні копалини напежать громадянам України, то за їх використання кожен з них має право одержувати відповідний дохід. Наприклад, в Норвегії, Об'єднаних Арабських Еміратах кожен громадянин одержує частину коштів від використання природних ресурсів при видобутку корисних копалин. Подібна система діє і в деяких інших країнах, але, на жаль, не в Україні.

Концептуальні положення Конституції України щодо права власності українського народу на природні ресурси знайшли свій розвиток у чинному законодавстві України. Вони

конкретизовані, зокрема, в законах «Про власність» (ст. 1), «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 4) та інших, а також, стосовно окремих видів природних ресурсів, у відповідних галузевих кодексах і законах (Кодекс України про надра, Гірничий закон та інші).

В Конституції України право власності вирішується також і крізь призму прав людини. В Основному законі України (ст. 41), вперше закріплено право приватної власності. Відповідно до конституційних положень, серед різних об'єктів права приватної власності можуть бути й природні ресурси, які знаходяться у цивільному обігу.

Порядок набуття права приватної власності визначається Цивільним кодексом України та іншими законами. Законодавчими актами України може бути встановлено спеціальний порядок набуття права власності громадянами на окремі види майна, а також види майна, що не може перебувати у приватній власності.

Конституція України (ст. 41), інші нормативно-законодавчі акти забезпечують гарантію права приватної власності, яке проголошується непорушним. Громадяни користуються рівними умовами захисту права власності. Володіння майном вважається правомірним, якщо інше не буде встановлено судом. Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, що не суперечать закону. Всім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав.

Власність зобов'язує власника використовувати свою власність не тільки в своїх інтересах, а й поважати інтереси інших людей, всього суспільства. При цьому вона не повинна завдавати шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, і гарантує їм рівність перед законом. Власність не тільки дає переваги тим, хто її має, а й покладає певні обов'язки. «Власність, підкреслено в ст. 13 Конституції, зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству». Це конституційне положення пов'язане з принципом поєднання інтересів власника, суспільства та інших власників і користувачів природних ресурсів.

Таким чином, в Конституції і законах України закріплені основоположні принципи регулювання відносин власності на

природні ресурси. Втім, відсутність в законодавстві чітких «правил гри» щодо прав власності на природні ресурси значно звужує можливості господарюючих суб'єктів діяти в межах формального правового поля, і створює підґрунття для використання ними в практичній діяльності неформальних практик. Звичайно подібна невизначеність не лише не сприяє чесному, справедливому застосуванню правових норм, але й заважає раціональному і ефективному використанню природних ресурсів.

Принципове значення в діяльності суб'єктів гірничих відносин має група конституційних соціальних прав і свобод, зокрема право на працю, право на страйк, право на відпочинок, право на соціальний захист, право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Право на працю (ст. 43) є одним з фундаментальних, пріоритетних прав. Зокрема, в Конституції зазначається, що кожен має право на працю, яку він вільно обирає або на яку він погоджується. Гарантуючи це право, держава, як зазначається в ст. 43 Конституції, створює умови для повного здійснення громадянських прав на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Право на працю включає й право на належні, безпечні й здорові умови праці, на заробітну плату. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. У ст. 43 Основного Закону передбачена заборона використання праці жінок і неповнолітніх дітей на небезпечних для їхнього здоров'я роботах, що особливо важливо для працівників вугільної промисловості.

Якісно новим для громадян України правом, яке тісно пов'язане з правом на працю, є право на страйк (ст. 44). Зокрема, у цій статті зазначається, що ті хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних та соціальних інтересів. Як свідчить історичний досвід, шахтарі України наприкінці 80-х – на початку 90-х років ХХ ст. досить активно використовували це право у боротьбі за покращення свого життя. Порядок здійснення права на страйк встановлюється законом із врахуванням необхідності забезпечення

національної безпеки, охорони здоров'я, прав та свобод інших людей. В Конституції є застереження, що ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у страйку. Заборона страйку можлива лише на підставі закону.

Особливо важливими для шахтарів, ураховуючи важкі й небезпечні умови їхньої праці, є конституційне право на відпочинок (ст. 45), право на соціальний захист (ст. 46), а також право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49). Право на відпочинок забезпечується наданням працівникам часу для відпочинку, оплачуваної щорічної відпустки, встановленням для шахтарів скороченого робочого дня. Чинне законодавство передбачає також щорічні додаткові відпустки, які надаються працівникам, зайнятим на роботах із шкідливими умовами праці.

Конституція закріплює право громадян на соціальний захист та встановлює види соціального забезпечення. Зокрема, закріплюється право на забезпечення у старості, при втраті годувальника, у разі втрати повної чи часткової працездатності (перехід на інвалідність), при тимчасовій втраті працездатності, а також у випадку безробіття, що сталося з незалежних від працівника причин. Соціальні права шахтарів, як й інших громадян України, забезпечуються системою загальнообов'язкового державного соціального страхування. Джерелом коштів соціального страхування є головним чином асигнування із державного бюджету, страхові внески громадян, підприємств й організацій. Разом с тим поглиблення ринкових реформ, свобода підприємництва, лібералізація цінової політики держави зумовлюють необхідність вироблення більш адекватного механізму соціального забезпечення населення.

Важка шахтарська праця, небезпечні умови вугледобування вимагають особливої уваги до здоров'я, організації ефективної медичної допомоги та медичного страхування гірників. Це важливе конституційне право. Воно, зокрема, передбачає достатній життєвий рівень; медичний догляд та соціальне обслуговування; безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; безпечні умови праці; відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди та інші права громадян в галузі охорони здоров'я.

Реалізацію цього права повинні забезпечувати відповідні соціально-економічні, медико-санітарні і оздоровчо-профілактичні програми, які фінансуються державою. Подібні загальнодержавні програми розробляються і здійснюються Кабінетом Міністрів України. Місцеві програми, що ураховують специфічні потреби охорони здоров'я населення певної території, формуються органами місцевого самоврядування. На жаль, як свідчить досвід минулих років, фінансування як загальнодержавних, так і місцевих подібних програм відбувається за залишковим принципом.

Важливою складовою механізму охорони здоров'я населення, особливо гірників, ураховуючи вкрай негативний вплив шахтарської праці на їх здоров'я, є медичне страхування. Відповідно до Конституції, держава забезпечує створення та функціонування системи медичного страхування. Страхування громадян здійснюється за рахунок державного бюджету країни, коштів підприємств і організацій та власних коштів населення.

В комплексі заходів, спрямованих на виконання конституційного положення щодо права на охорону здоров'я, важливим напрямом є надання гірникам ефективної медичної допомоги; забезпечення їх всіма видами медичних послуг: профілактичних, лікувально-діагностичних, реабілітаційних та інших, а також забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя.

Важливе значення, особливо для вугільної промисловості, має положення Конституції щодо охорони навколишнього середовища, екологічної рівноваги на території України (ст. 16, 41). Це особливо актуально для такого забруднюючого докільля виробництва, яким є вугледобування. Законодавство про охорону навколишнього природного середовища розрізняє загальне і спеціальне природокористування. Загальне користування природними ресурсами здійснюється з метою задоволення життєво необхідних потреб громадян. Його суб'єктами є всі без винятку громадяни. За загальне природокористування не стягується плата і для його здійснення не потрібно отримувати спеціальні дозволи (ліцензії). Реалізація права загального користування природними ресурсами не пов'язана з їх закріпленням за окремими особами.

Спеціальне природокористування у більшості випадків здійснюється не всіма громадянами, а лише тими, котрі спеціально визначені в законодавстві. Це, як правило, господарюючі суб'єкти, що здійснюють природокористування в процесі своєї підприємницької чи іншої господарської діяльності. Спеціальне природокористування здійснюється за плату і на підставі дозволів (ліцензій), порядок видачі яких регулюється Кабінетом Міністрів України. Спеціальне природокористування в більшості випадків пов'язане із закріпленням відносин природних ресурсів за конкретними користувачами і з використанням технічних пристроїв чи споруд.

Таким чином, в Конституції України сформульовані принципові засади гірничого законодавства. Вони є основою формування сучасного нормативно-законодавчого середовища вугільної галузі. Особливе значення має закріплення за українським народом права власності на природні ресурси. Разом з тим, запропонована правова конструкція реалізації права власності народу на надра потребує подальшого розвитку та розробки детальних правових механізмів його здійснення.

Важливими для гірників, ураховуючи важкі й небезпечні умови їхньої праці, є конституційне право на відпочинок, право на соціальний захист, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, а також норми та інститути, що стосуються охорони навколишнього середовища.

3.2. Формування гірничого законодавства

Концептуальні конституційні положення щодо соціально-економічного розвитку України конкретизовані у галузевому законодавстві, зокрема гірничому, яке стало важливим фактором формування нового інституційного середовища вугільної промисловості. Аналіз нормативно-законодавчих актів, які регулюють відносини, що виникають у процесі діяльності гірничих підприємств умовно можна розділити на дві групи. До першої відносяться закони, які безпосередньо присвячені регулюванню правовідносин саме у гірничій сфері. Насамперед, це Кодекс України про надра, Гірничий закон,

закони «Про угоди про розподіл продукції, «Про державну геологічну службу України» та інші законодавчі акти.

Другу групу складають численні нормативно-правові акти, прийняті відповідно до цих законів. Серед них слід виокремити: по-перше, міжгалузеві та галузеві правила безпеки; по-друге, міжгалузеві та галузеві правила технічної експлуатації; по-третє, єдині правила безпеки при підривних роботах та інші нормативні документи.

Головним кодифікаційним актом, який регулює правовідносини у вугільній галузі є Кодекс України про надра, прийнятий Верховною Радою України у 1994 р. (останні зміни були внесені 16 жовтня 2012 р.) [1]. Завданням Кодексу є регулювання гірничих відносин з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорони прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян (1, ст. 2).

Принципово важливим положенням Кодексу є визначення права власності на надра. Стаття 4 цього законодавчого акту підтверджує конституційну норму про те, що «надра є виключно власністю народу України...». Підкреслюючи імперативність цієї норми, законодавець зазначає, що угоди або дії, які в прямій або прихованій формі порушують право власності народу на надра, є недійсними. Народ здійснює право власності на надра опосередковано – через Верховну Раду України та інші представницькі органи держави.

Варто зазначити, що таке положення формально закладає підвалини для соціальної спрямованості діяльності з освоєння надр, оскільки народ теоретично має право на здійснення контролю за діяльністю надрокористувачів через представницькі органи держави й право отримувати «дивіденди» за користування надрами у вигляді соціальних благ, прямих фінансових надходжень тощо. Однак, як зазначалося раніше, реалізація цього права в реальному житті досить примарна. Так, безпосередня участь громадян і

громадянських об'єднань у здійсненні заходів щодо використання та охорони надр значно обмежена. Відповідно до ст. 12 Кодексу, громадяни та їх об'єднання мають право лише на участь у розробленні та здійсненні заходів з питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади, та органи місцевого самоврядування. До того ж в Кодексі підкреслено, що «окремі повноваження щодо розпорядження надрами законодавством України можуть надаватися відповідним органам виконавчої влади» (1, ст. 4), однак, пояснення, що мається на увазі під «окремими повноваженнями» законодавець не надав. Тобто окремі питання (?) виконавчі органи мають право вирішувати без участі громадськості.

Законодавство України поділяє корисні копалини за своїм значенням на два види: на корисні копалини загальнодержавного значення (вугілля, руда, нафта, природний газ та інші) та корисні копалини місцевого значення (пісок, глина, камінь та інші). З урахуванням значення корисних копалин для господарства країни, Кодекс про надра чітко визначає межі компетенції різних владних структур щодо регулювання правовідносин у гірничій сфері.

До відання Верховної Ради належить: законодавче регулювання гірничих відносин та визначення основних напрямів державної політики у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр, а також вирішення інших питань у сфері регулювання гірничих відносин. Верховна Рада (у жовтні 2012 р. ці функції були передані Кабінету Міністрів України) також визначала повноваження органів державної виконавчої влади, місцевих Рад народних депутатів щодо використання та охорони надр, затверджувала перелік ділянок надр, що становили особливу наукову, культурну або природно-заповідну цінність, встановлювала плату за користування надрами та ін. (1, ст. 7)

Широкий спектр повноважень у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр належить Кабінету Міністрів України. Серед них: реалізація державної політики у сфері регулювання гірничих відносин; здійснення державного контролю за геологічним вивченням, використанням та

охороною надр, а також за утворенням та використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини; визначення порядку діяльності органів державної виконавчої влади в галузі використання і охорони надр, координація їх діяльності; забезпечення розробки загальнодержавних та регіональних програм у галузі геологічного вивчення, використання і охорони надр.

Кабінет Міністрів також визначає порядок використання надр та їх охорони, розробляє і затверджує відповідні стандарти норм і правил; організує державну експертизу та оцінку запасів корисних копалин; визначає критерії щодо визнання запасів корисних копалин незначними та вирішує інші питання у галузі управління і контролю за використанням та охороною надр (1, ст. 8).

Згідно з Кодексом, до місцевих Рад народних депутатів на їх території належить: надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення; узгодження переліку ділянок надр (родовищ корисних копалин), що можуть надаватися у користування на умовах, визначених угодами про розподіл продукції; розподіл між відповідними місцевими бюджетами платежів за користування надрами, визначених Кодексом про надра; розробка, затвердження та реалізація місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання і охорони надр; оголошення геологічних об'єктів, що становлять наукову або культурну цінність, об'єктами природно-заповідного фонду місцевого значення; здійснення контролю за використанням та охороною надр та вирішення інших питань у сфері регулювання гірничих відносин у межах своєї компетенції (1, ст. 9-1).

До компетенції сільських, селищних, міських та районних Рад народних депутатів належить: погодження клопотань про надання надр у користування з метою геологічного вивчення, розробки родовищ корисних копалин місцевого значення; реалізація місцевих програм розвитку мінерально-сировинної бази, раціонального використання та охорони надр; здійснення контролю за використанням та охороною надр та інші питання (1, ст. 10).

Одним із важливих інструментів права про надра є надання надр у користування. Законодавство України передбачає, що надра надаються лише у користування господарським суб'єктам та громадянам у постійне (тобто без заздалегідь встановленого строку) або тимчасове користування. Останнє може бути короткостроковим (до 5 років) і довгостроковим (до 50 років). У разі необхідності строки тимчасового користування надрами може бути продовжено.

Надра надаються у користування по-перше, для: геологічного вивчення, в тому числі дослідно-промислової розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення; по-друге, видобування корисних копалин; по-третє, будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод; по-четверте, для створення геологічних територій та об'єктів, що мають важливе наукове, культурне, санітарно-оздоровче значення (наукові полігони, геологічні заповідники, заказники, пам'ятки природи, лікувальні, оздоровчі заклади та інші); по-п'яте, для виконання робіт, передбачених угодою про розподіл продукції та для задоволення інших потреб (1, ст. 14).

Діюче законодавство передбачає досить складну адміністративну систему надання прав на користування надрами. Користування надрами можливе лише за наявності у потенційних надрокористувачів спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами. Ці дозволи надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр. Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлено постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. [2].

Власник спеціального дозволу на користування надрами не може дарувати, продавати або в інший спосіб відчужувати права, надані йому спеціальним дозволом на користування надрами, іншій юридичній чи фізичній особі, в тому числі

передавати їх до статутних капіталів створюваних за його участю суб'єктів господарювання, а також вносити як вклад у спільну діяльність (1, ст. 16). Право на користування надрами засвідчується актом про надання гірничого відводу (частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин). Користування надрами за межами гірничого відводу забороняється.

Однак такий підхід, на думку спеціалістів, є досить складним і неефективним. По-перше, сьогодні процес оформлення дозвільної документації через бюрократичні перепони дуже тривалий, і потребує великої кількості різних документів. До того ж порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами змінюється майже щорічно, що ще більше ускладнює цей процес. По-друге, в умовах економічної і фінансової кризи, розвиток виробництва багато в чому залежить від фінансового стану підприємства, зокрема наявності обігових коштів у підприємств. Доволі часто виникає ситуація, за якої компанії повинні витратити значні кошти на придбання ліцензії, які можуть бути більш ефективно використані на освоєння і розвиток родовища.

Варто також зазначити, що у більшості країн світу ліцензії видаються не на аукціонах, а за відповідною схемою. Заявка потенційного надрокористувача подається у певний державний орган, який вивчає фінансові можливості, технологічний потенціал, проектну документацію потенційного користувача надрами, і робить висновок щодо доцільності видачі йому ліцензії. Тому фахівці пропонують основним критерієм при видачі ліцензій визначати не суму платежу на аукціоні, а розмір і структуру інвестиційних зобов'язань компанії – претендента [3]. Це значно підвищило б ефективність надрокористування, розширило можливості вкладати кошти безпосередньо у видобуток корисних копалин, що, своєю чергою, вплинуло б на збільшення кількості робочих місць, бази оподаткування.

Дискусійним, на наш погляд, є й положення українського законодавства, що саме актом гірничого відводу закріплюється основне право суб'єкта на використання надр (1, ст. 19). Відповідно до ст. 17 Кодексу та Положення про порядок надання гірничих відводів, затвердженого постановою Кабінету

Міністрів України від 27 січня 1995 р. (остання редакція від 13 квітня 2011 року) [4], гірничий відвід є більшою мірою технічним актом, а не нормативно – правовим. Він надається лише для окреслення межі ділянки надр, яку одержує надрокористувач. Тому доцільно, щоб юридично важливі права та обов'язки суб'єктів правовідносин були передбачені в юридично значущих актах (в законі або угоді), а не в нормативно-технічному акті.

Варто звернути увагу також й на те, що надання надр у користування іноземцям законодавство України передбачає певні особливості. Іноземним юридичним особам та громадянам надра у користування й право на переробку мінеральної сировини надається на конкурсній основі й відповідно до угоди (контракту), укладеної між надрокористувачем та уповноваженим державою органом (1, ст. 68). Разом з тим, на нашу думку, правова норма яка дозволяє іноземним суб'єктам господарювання вести пошук, розвідку родовищ корисних копалин та їх видобування протирічить конституційні нормі (1, ст. 13), яка проголошує надра виключно власністю українського народу.

Більш того, допущення іноземних інвесторів, а вони, як правило, є представниками транснаціональних корпорацій, до пошуку, розвідки та видобування корисних копалин ніяк не сприятиме підвищенню енергетичного суверенітету України, звужує її конкурентоспроможність на світовому ринку. Варто й гадати, що іноземний інвестор буде зацікавлений підтримувати свого конкурента. До речі, відомий американський економіст, соціолог, засновник інституціоналізму Т. Веблен ще у роки першої світової війни підкреслював необхідність захисту нерозвинутих держав від хижацької експлуатації монополій, зберігання природних ресурсів, запобігання їх марнотратства. Він пропонував, щоб доступ приватних підприємців і монополій до національних ресурсів держав, що розвиваються відбувався лише на умовах оренди і на короткий термін. На нашу думку, подібний підхід є актуальним і для сучасної України.

Існування в законодавстві України різних норм щодо надання права на користування надрами: національним

користувачам надаються надра в користування на підставі спеціального дозволу за результатами аукціону, а іноземним суб'єктам – на конкурсній основі та шляхом укладання відповідної угоди (контракту), не сприяє ефективному використанню природних ресурсів. Передавання надр у користування на основі контракту вважається більш раціональним, і доцільно розповсюдити його й на вітчизняних суб'єктів господарювання. Такий спосіб дає змогу залучити найбільш привабливого надрокористувача до освоєння надр з погляду інвестицій та найбільш компетентного – з точки зору його спроможності ефективно розробляти надра.

Законодавець, надаючи надра в користування, чітко визначає права та обов'язки користувачів. Вони мають право: здійснювати на наданій їм ділянці надр геологічне вивчення, комплексну розробку родовищ корисних копалин та інші роботи згідно з умовами спеціального дозволу або угоди про розподіл продукції; розпоряджатися видобутими корисними копалинами, якщо інше не передбачено законодавством або умовами спеціального дозволу; здійснювати на умовах спеціального дозволу консервацію наданого в користування родовища корисних копалин або його частини; на першочергове продовження строку тимчасового користування надрами; користуватися додатковими правами, передбаченими угодою про розподіл продукції.

Разом с тим користувачі надр повинні виконувати ряд обов'язків. Вони повинні використовувати надра відповідно до цілей, для яких їх було надано; забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр; забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища; приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві; виконувати інші вимоги щодо користування надрами.

Права та обов'язки користувача надр, відповідно до Кодексу, виникають з моменту отримання спеціального дозволу на користування надрами, а в разі надання права користування надрами на умовах угод про розподіл продукції –

з моменту набрання чинності такою угодою. Економічний агент (інвестор), який отримав спеціальний дозвіл на користування надрами та гірничий відвід або уклав угоду про розподіл продукції, має виключне право здійснювати в його межах користування надрами відповідно до цього спеціального дозволу та угоди про розподіл продукції. Будь-яка діяльність, пов'язана з користуванням надрами в межах гірничого відводу, може здійснюватися тільки за згодою користувача надр (інвестора), якому він наданий (1, ст. 24).

Важливим є законодавче закріплення порядку припинення прав користування надрами. Відповідно до ст. 26 Кодексу право користування надрами припиняється у разі: якщо відпала потреба у користуванні надрами; закінчення встановленого строку користування надрами; припинення діяльності користувачів надр, яким їх було надано у використання; користування надрами з застосуванням методів і способів, що негативно впливають на стан надр, призводять до забруднення навколишнього природного середовища або шкідливих наслідків для здоров'я населення; використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано, порушення інших вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр; вилучення у встановленому законодавством порядку наданої у користування ділянки надр. Законодавством України можуть бути передбачені й інші випадки припинення права користування надрами.

Вимоги цієї статті (ст. 26) не застосовуються до користувачів надр за угодою про розподіл продукції. У цьому разі право користування надрами може бути припинено, обмежено чи тимчасово заборонено або зупинено лише у двох випадках: по-перше, припинення (в тому числі дострокового) дії угоди про розподіл продукції, що здійснюється на умову і в порядку, передбачених такою угодою; по-друге, виникнення безпосередньої загрози життю та здоров'ю людей або довкіллю.

Законодавство України закріплює загальне положення про те, що користування надрами є платним (1, ст. 28). Ця плата зараховується до державного і місцевого бюджетів. Плата за користування надрами стягується у вигляді: платежів за

користування надрами; збору за видавання спеціальних дозволів (ліцензій), крім певних випадків; платежів відповідно до податкового законодавства та угоди про розподіл продукції.

Важливими, з точки зору проблеми, що досліджується, є правові норми щодо вимог, яких повинні дотримуватися надрокористувачі. Стаття 53 Кодексу передбачає, що при розробці корисних копалин повинні забезпечуватися: застосування раціональних, екологічно безпечних технологій видобування корисних копалин; здійснення дорозвідки родовищ корисних копалин та інших геологічних робіт, проведення маркшейдерських робіт, ведення технічної документації; облік стану і руху, втрат і погіршення якості корисних копалин; недопущення псування розроблюваних у сусідніх з ними родовищ корисних копалин в результаті проведення гірничих робіт, а також збереження запасів корисних копалин родовищ, що консервуються; складування, збереження та облік корисних копалин, а також відходів виробництва, що містять корисні компоненти і тимчасово не використовуються; раціональне використання розкритих порід і відходів виробництва; безпечне для людей, майна і навколишнього природного середовища ведення робіт.

Специфікою гірничого виробництва є те, що після вироблення запасів корисних копалин, а також у разі, коли за техніко–економічними розрахунками та іншими обґрунтуваннями подальша розробка родовищ чи його частини є недоцільною або неможливою, гірничодобувні об'єкти або ділянки цих об'єктів підлягають ліквідації чи консервації. Кодекс України про надра з цього приводу передбачає (ст. 54) ряд нормативних вимог. Зокрема, у разі повної або часткової ліквідації чи консервації гірничодобувного об'єкта по-перше, гірничі виробки повинні бути приведені у стан, який гарантує безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, а в разі консервації – гарантує також і збереження родовищ, гірничих виробок на весь період консервації. У разі ліквідації гірничодобувних об'єктів повинно бути вирішено також питання про можливе використання гірничих виробок для інших цілей суспільного виробництва.

По-друге, технічна, геологічна та маркшейдерська документація заповнюється на момент завершення гірничих робіт і передається у встановленому порядку на зберігання.

По-третє, на гірничодобувних об'єктах, суміжних з об'єктами, що ліквідуються чи консервуються, повинні бути проведені заходи, що гарантують безпеку гірничих робіт. Ліквідація чи консервація гірничодобувних об'єктів або їх ділянок здійснюється за погодження з органами державного гірничого нагляду та іншими заінтересованими органами.

Важливими положеннями встановленими у Кодексі про надра є охорона надр, захист навколишнього середовища від негативного впливу надровидобування. З цією метою передбачена система необхідних заходів. Серед них, зокрема, повне і комплексне геологічне вивчення надр; додержання встановленого законодавством порядку надання надр у користування і недопущення самовільного користування надрами; раціональне вилучення і використання запасів корисних копалин; недопущення шкідливого впливу робіт, пов'язаних з користуванням надрами, на збереження запасів корисних копалин, гірничих виробок і свердловин; охорону родовищ корисних копалин від затоплення, обводнення, пожеж та інших факторів, що впливають на якість корисних копалин і промислову цінність родовищ або ускладнюють їх розробку; запобігання необґрунтованій та самовільній забудові площ залягання корисних копалин, а також додержання інших вимог, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища (1, ст. 56).

Одним із базових законодавчих актів у сфері гірничих відносин є Гірничий закон України, прийнятий Верховною Радою України у жовтні 1999 р. (остання редакція від 9 квітня 2014 р.). Він по суті є основою формування сучасного правового поля у вугільній галузі, важливою складовою її нового інституційного середовища. Його дія поширюється на широкий спектр правовідносин у сфері діяльності гірничих підприємств, що займаються розвідкою, розробкою, видобутком та переробкою корисних копалин і веденням гірничих робіт, будівництвом, ліквідацією або консервацією гірничих підприємств, науково-дослідною роботою,

ліквідацією аварій на гірничих підприємствах незалежно від їх форми власності та підпорядкування [5].

В Гірничому законі сформульовані основні принципи, на яких ґрунтується державна політика в гірничодобувній промисловості, зокрема: безпечна експлуатація гірничих підприємств, раціональне використання корисних копалин, розвиток та підвищення технічного рівня гірничодобувних галузей та інші. Ці принципові положення деталізовані стосовно вугільної промисловості в численних нормативних актах, спрямованих на стабілізацію та покращення роботи галузі.

Відповідно до Закону (ст. 8), державне регулювання гірничої справи здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. До повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері гірничих відносин належать, такі питання як: погодження місць розташування на підпорядкованій їм території гірничих підприємств; участь у розробці комплексних планів розвитку гірничодобувної промисловості у межах своїх територій; участь у здійсненні необхідних заходів щодо ліквідації наслідків аварій на гірничих підприємствах; контроль за збиранням, переробкою, утилізацією та захороненням промислових відходів гірничих підприємств та інші заходи в межах своєї компетенції.

Аналіз Гірничого закону свідчить, що його розробники особливу увагу приділили нормативному врегулюванню трьох найважливіших аспектів діяльності гірничих підприємств: організаційно-технічних, екологічних та соціальних. Причому із 53 статей цього Закону майже 30 присвячені організаційно – технічним та екологічним питанням. Закон закріплює основні вимоги щодо підготовки до проведення гірничих робіт і видобутку корисних копалин; експлуатації гірничих підприємств; забезпечення протиаварійного захисту і безпеки гірничих робіт; визначає особливості екологічної безпеки гірничих робіт, а також встановлює порядок припинення діяльності гірничих підприємств.

Серед організаційно-технічних аспектів важливе місце займає правове врегулювання процесу підготовки до проведення гірничих робіт і видобутку корисних копалин (розділ 3). Акцентується увага на питаннях розташування гірничих підприємств, їх проектуванні, підготовки до будівництва, організації будівництва, реконструкції та технічного переоснащення, введення в експлуатацію гірничих підприємств.

Однак, на жаль, деякі статті цього розділу нагадують не правові норми, а здебільшого вимоги інструкції з організаційно-технічних питань. До того ж у деяких статтях вноормовуються, на нашу думку, загальновизнані положення. Зокрема, у першій частині ст. 12 стверджується, що «місця розташування гірничих підприємств визначаються до початку проектних робіт цих підприємств...», але загальновідомо, що починати проектні роботи без «прив'язки» до місця розташування об'єкта неможливо. Третя частина статті 15 підкреслює, що «будівництво гірничого підприємства здійснюється після затвердження проектно-кошторисної документації», а в статті 17 закріплено положення про те, що «введення в експлуатацію нових і реконструювання гірничих підприємств здійснюється незалежно від форми власності відповідно до законодавства». Однак, відомо, що будь-якому будівництву передуює розробка і затвердження проектно-кошторисної документації, а галузеві нормативні документи діють незалежно від форми власності. Тобто, подібні загальновизнані дефініції, на нашу думку, не потребують законодавчого вноормування. Вони можуть бути відображені в підзаконних нормативних актах.

Значне місце надається врегулюванню питань експлуатації гірничих підприємств. В Законі сформульовані основні вимоги до проведення гірничих робіт. Зокрема, серед них, такі як: застосування прогресивних, безпечних і нешкідливих способів підготовки та розробки родовищ корисних копалин; постійне підтримання гірничих виробок, видобутку та транспортування корисних копалин у стані, визначеному правилами технічної експлуатації та правилами безпеки; створення системи заходів щодо безпечної діяльності

під час проведення гірничих робіт; раціональне видобування, використання корисних копалин і охорона надр; дотримання гранично допустимих нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля; забезпечення радіаційної та екологічної безпеки під час проведення гірничих робіт; забезпечення максимально можливої виїмки корисних копалин при сучасних технологіях; приведення земельних ділянок, що вивільняються гірничими підприємствами після їх ліквідації або консервації, у стан, придатний для використання за призначенням відповідно до Земельного кодексу України та інші вимоги (5, ст. 18). Як бачимо, в цілому це загальновідомі, неконкретні норми. Наприклад, вимога забезпечувати максимальну виїмку корисних копалин не потребує законодавчого закріплення, тому що, по-перше, це природня потреба надрокористувача, по-друге, ця вимога може бути врегульована в різних нормативних і керівних документах (стандартах, положеннях, інструкціях, нормах, нормативах та інших документах).

Виокремлюються також правові норми, якими визначається порядок проведення гірничих робіт (5, ст. 19); застосування на гірничих підприємствах гірничошахтного устаткування та матеріалів (5, ст. 20); застосування вибухових матеріалів під час проведення гірничих робіт (5, ст. 21); проведення експертизи проектних рішень з протиаварійного захисту, безпеки проведення гірничих робіт, будівництва та експлуатації гірничих підприємств тощо.

Відомо, що вугільна галузь одна із найбільш небезпечних, тому в Законі питанням протиаварійного захисту і безпеці проведення гірничих робіт присвячено спеціальний розділ. Законодавчо закріплена система протиаварійного захисту та безпеки проведення видобувних робіт. Вона включає: нормативно-правові акти та технічну документацію з безпеки гірничих робіт; технічні та організаційні заходи щодо запобігання аваріям і катастрофам; план ліквідації аварії; систему заходів щодо оповіщення про аварії; заходи з організації та проведення аварійно-рятувальних робіт та інші (5, ст. 25).

Як свідчить досвід, в стабільній та безпечній роботі гірничого підприємства, поряд з людським чинником, особливе значення мають технічні та організаційні заходи щодо запобігання аваріям і катастрофам. Відповідно до Закону, вони повинні здійснюватися на всіх стадіях: від геолого-розвідувальних і науково-дослідних робіт, проектування, будівництва, реконструкції, технічного переоснащення і експлуатації шахт до ліквідації та консервації гірничих підприємств. При цьому повинні додержуватися певні вимоги. Найважливіші серед них є: запобігання вибухам газу та пилу; відвернення обвалення порід і завалів гірничих виробок; запобігання газодинамічним явищам; додержання вимог пожежної безпеки; запобігання затопленню гірничих виробок, виділенню та проникненню в них небезпечних та шкідливих субстанцій; відвернення руйнувань і катастроф на гірничорудниковому транспорті та організації його чіткої роботи; запобігання аваріям і катастрофам у вертикальних стволах і на підйомних комплексах (5, ст. 26).

Характерно, що вимоги щодо особливо небезпечних явищ вуглевидобутку більш деталізовані. Зокрема, з метою запобігання вибухам газу та пилу, Закон передбачає: по-перше, на гірничих підприємствах, де має місце виділення вибухових та отруйних газів та пилу, встановлювати відповідний газовий, пиловий або пилогазовий режим, забезпечувати аерогазовий контроль, застосовувати спеціальні види захисту устаткування та технологічні процеси згідно з правилами безпеки; по-друге, підривні роботи проводити за спеціальними проектами із зазначеними параметрами буропідривного комплексу та в суворій відповідності з єдиними правилами безпеки при підривних роботах; по-третє, підземні гірничі виробки проводити з примусовим провітрюванням за допомогою безперервно діючих вентиляційних установок згідно з правилами безпеки.

Відвернення обвалення порід і завалів діючих гірничих виробок, відповідно до Закону, повинно забезпечуватися використанням спеціальних способів проведення гірничих робіт, кріплення, підтримання в належному стані та охороною гірничих виробок.

Запобігання газодинамічним явищам (раптові викиди, гірничі удари тощо), додержання вимог пожежної безпеки забезпечується за допомогою комплексу заходів згідно з правилами безпеки та іншими нормативно-правовими актами.

Внормовано положення відповідно до якого у гірничих виробках застосовуються технологічні процеси, устаткування та матеріали, що перешкоджають утворенню пальної суміші та джерел запалювання. Підкреслено, що заходи із запобігання затоплення гірничих виробок, виділення та проникнення в них шкідливих речовин, а також відвернення руйнувань і катастроф на гірничорудниковому транспорті повинні відбуватися відповідно до вимог нормативно-правових актів. У Законі закріплені також нормативні положення щодо ліквідації аварій, організації роботи аварійно-рятувальної служби, забезпечення безпеки проведення гірничих робіт та охорони праці (5, ст. 26-33).

Першочергове значення мають правові норми, що стосуються екологічної безпеки в гірничій галузі. В Законі сформульовані основні екологічні вимоги у сфері проведення гірничих робіт. Передбачається: розташування виробничих підрозділів гірничого підприємства, складів корисних копалин і відвалів поряд з урахуванням можливості проведення профілактичних заходів щодо запобігання їх самозайманню; застосування екологічно безпечних гірничих технологій; впровадження передових технологій проведення гірничих робіт та очищення стічних вод і відпрацьованого повітря. Відповідно до законодавства між гірничим підприємством і жилими будівлями повинна бути організована санітарно-захисна зона.

Законом передбачено, що органи влади і підприємство повинні виконувати заходи щодо запобігання осіданню, підтопленню, заболочуванню, засоленню, висушенню та забрудненню відходами виробництва поверхні землі; несприятливого впливу водовідведення з гірничих виробок на рівень ґрунтових вод і поверхневі водні об'єкти; зниження рівня викидів, скидів речовин, що забруднюють довкілля та інші заходи (5, ст. 34);

Окремо наголошується, що під час проектування, будівництва та експлуатації гірничих підприємств і гірничих

виробок повинні здійснюватися заходи, спрямовані на збереження водних об'єктів, лісових масивів та охорону водоносних горизонтів від виснаження або забруднення. Будівництво та введення в експлуатацію гірничих підприємств, не забезпечених очисними спорудами, забороняється.

Закон зобов'язує керівників гірничих підприємств попереджати власників підприємств, розташованих у межах гірничого відводу, про час їх підробки гірничими роботами та узгодити з ними заходи щодо захисту від можливого шкідливого впливу гірничих робіт. Якщо була завдана шкода від гірничих робіт, вона відшкодовується відповідно до законодавства України.

Особлива увага в Законі надається нормативному регулюванню трудових відносин та соціальних аспектів діяльності гірничих підприємств. Мова йде насамперед, про обов'язки керівників та працівників підприємств цієї галузі. Велика відповідальність лежить на керівниках або власниках підприємств. Вони зобов'язані забезпечувати: експлуатацію підприємства відповідно до його проекту та нормативно-технічних документів; проведення гірничих робіт на сучасній науково-технічній основі; протиаварійний захист гірничого підприємства, передбачений його проектом. Ураховуючи небезпечні умови роботи шахтарів, Закон зобов'язує керівників підприємств або їх власників приймати працівників на роботу лише, якщо вони пройшли попередній медичний огляд з метою встановлення фізичної та психофізичної придатності до виконання даної роботи. Керівництво шахт організовує безпечне ведення гірничих робіт, охорону праці та довкілля, додержання встановлених нормативів у сфері проведення гірничих робіт, правил безпеки, правил технічної експлуатації та єдиних правил безпеки при підричних роботах (5, ст. 38).

Важливою складовою в діяльності керівництва шахти, яка передбачена Законом, є організація професійної підготовки та перепідготовки працівників; медичного та санітарно-побутового обслуговування працівників гірничих підприємств, а працівників, зайнятих на роботах із шкідливими умовами праці, – спеціальним одягом, взуттям, засобами індивідуального захисту; відшкодування шкоди, завданої

гірничим підприємством фізичним та юридичним особам і довіллю (5, ст. 38).

Досить детально унормовані обов'язки працівників гірничого підприємства, які умовно можна класифікувати на три групи: загальні, спеціальні та додаткові.

Загальні обов'язки працівників гірничого підприємства вимагають: знати та виконувати вимоги гірничого законодавства та технічної документації, плану ліквідації аварій у межах виконуваних робіт, правил поведінки в небезпечних умовах, правил експлуатації машин, механізмів, устаткування та інших засобів виробництва; не піддавати небезпеці своїми діями чи бездіяльністю життя та здоров'я людей; негайно повідомити керівника робіт про ознаки виникнення аварії або нещасного випадку; надати першу медичну допомогу потерпілим внаслідок нещасного випадку або гострого захворювання; вести постійний контроль за станом атмосферного повітря на гірничих підприємствах (5, ст. 41).

До працівників гірничих підприємств, залучених або постійно зайнятих на гірничих роботах, законодавством встановлюються спеціальні вимоги. Вони стосуються стану їх здоров'я, професійної підготовки, кваліфікації, трудової дисципліни в небезпечних умовах. Працівники гірничих підприємств проходять попередній та періодичні медичні огляди, навчання професій. Працівники, до професійної підготовки яких законодавством встановлюються спеціальні вимоги щодо безпеки праці, заздалегідь проходять спеціальне навчання.

Закон передбачає підвищенні вимоги до керівного складу вугільних підприємств. Керівниками та головними фахівцями гірничого підприємства призначаються особи з вищою освітою, що відповідає профілю цього підприємства. Керівники та головні фахівці гірничих підприємств, що здійснюють видобуток корисних копалин особливо небезпечним підземним способом, повинні мати, крім цього, стаж керівництва підземними гірничими роботами не менш як 5 років. До технічного керівництва гірничими роботами допускаються фахівці з вищою гірничотехнічною освітою (5, ст. 40).

Для осіб, які перебувають в особливо небезпечних підземних умовах, пов'язаних з виділеннями та вибухами газу та пилу, газодинамічними явищами, пожежонебезпекою, встановлені додаткові вимоги. Закон вимагає від підземних робітників не допускати: порушення режиму вентиляції гірничих виробок, норм контролю за станом аерогазового середовища; псування вентиляційних споруд; загазування та запилення гірничих виробок та робочих місць до вибухонебезпечних концентрацій; порушення вибухозахисту електроустаткування та пожежної безпеки; проведення робіт у небезпечних зонах без виконання протиаварійних заходів, передбачених правилами безпеки; навмисного перекручення показників або виведення з ладу контрольно-виміральної та захисної апаратури; паління або використання відкритого вогню, крім проведення підривних і вогневих робіт відповідно до вимог правил безпеки та інші вимоги. У підземних виробках проводити страйки та голодування також забороняється (5, ст. 42).

Відповідно до ст. 43 Гірничого закону України працівникам гірничих підприємств передбачені певні права та соціальні гарантії. По-перше, форми та системи оплати праці, норми праці, розцінки, тарифні сітки, схеми посадових окладів, умови запровадження та розміри надбавок, доплат, премій, винагород працівникам гірничих підприємств устанавлюються в колективному договорі з дотриманням умов, розмірів і норм, передбачених законодавством, генеральною та галузевою угодами. По-друге, працівники гірничих підприємств, зайняті на роботах з особливим характером праці, шкідливими та важкими умовами праці повинні за рахунок власника проходити післязмінну реабілітацію та періодичну медичну диспансеризацію, а також лікування при захворюваннях, зумовлених зазначеними роботами. По-третє, працівникам гірничих підприємств, які пропрацювали на роботах з небезпечними та шкідливими умовами праці не менше ніж п'ять років, і молодим спеціалістам, зайнятим на таких роботах, які не мають житла або потребують поліпшення житлових умов, законодавство зобов'язує власників гірничих підприємств для придбання житла надавати безвідсоткову

позику на строк до 15 років. По – четверте, згідно із Законом (ст. 43), шахти та вуглебудівні підприємства певним категоріям працівників повинні безоплатно надавати вугілля на побутові потреби у розмірі, що визначається колективним договором.

У зв'язку с реструктуризацією вугільної промисловості особливого значення набуло питання про закриття шахт. Закон вносить порядок припинення діяльності гірничих підприємств. Передбачені наступні форми припинення роботи підприємств: ліквідація, реорганізація або консервація.

Ліквідація або консервація гірничого підприємства здійснюються за проектом, затвердженим власником (керівником) гірничого підприємства, який повинен включати: соціально-економічне обґрунтування, технічне рішення, пропозиції про можливе відновлення гірничих робіт, використання гірничих виробок, будівель, споруд іншого призначення, заходи, спрямовані на запобігання небезпечному впливу на інші підприємства, довкілля та людей. Обов'язковою умовою є проведення щодо проекту екологічної, технічної та інших видів експертиз, а також погодження з органами гірничого нагляду, органами місцевого самоврядування та іншими заінтересованими органами.

Проект ліквідації або консервації гірничого підприємства затверджується одночасно з комплексним планом соціального захисту працівників, які вивільняються, розвитку соціальної інфраструктури та з визначенням джерел фінансування цих заходів.

Важливою складовою Закону є унормування пільг, компенсацій та соціальних гарантій працівникам гірничих підприємств, що підлягають ліквідації або консервації. Зокрема, у разі звільнення працівників вони має право на компенсаційні виплати, а також користуватися пільговими умовами працевлаштування і професійної перепідготовки, можуть бути переведені на інші шахти з урахуванням їх професійної підготовки та спеціалізації або з подальшою професійною перепідготовкою або ж працевлаштуватися на підприємствах інших галузей через державну службу зайнятості населення.

Працівники гірничих підприємств, що ліквідуються або консервуються, мають першочергове право на працевлаштування на новостворюваних і діючих підприємствах незалежно від форми власності. Закон гарантує працівникам, які звільнені з гірничих підприємств і зареєстровані у державній службі зайнятості та проходять професійну підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, за період навчання здійснювати доплату до розміру тарифної ставки за попереднім місцем роботи.

Працівникам, які звільняються у зв'язку з виходом на пенсію при ліквідації або консервації гірничого підприємства, виплачується компенсація, передбачена колективним договором. Розмір такої компенсації встановлюється залежно від стажу роботи працівника (5, ст. 46).

Працівникам гірничих підприємств, що ліквідуються або консервуються передбачені також ряд соціальних гарантій. Зокрема, працівникам підприємств, які перебувають на квартирному обліку на підприємствах, що ліквідуються або консервуються, гарантується право на забезпечення житлом. За ними зберігається черга на одержання житла на підприємствах, в установах і організаціях, куди вони переводяться або працевлаштовуються самостійно та через державні центри зайнятості, а якщо на цих підприємствах, в установах і організаціях відсутній квартирний облік – черга зберігається в органах виконавчої влади за місцем їх проживанням із збереженням попереднього часу перебування на обліку.

Працівникам гірничого підприємства, що ліквідується або консервується, які виходять на пенсію, пенсіонерам, колишнім працівникам цього підприємства, які перебували на квартирному обліку, надається право на одержання житла у порядку черги в органі виконавчої влади за місцем їх проживання із збереженням попереднього часу перебування на обліку на гірничому підприємстві. Після ліквідації гірничого підприємства не працевлаштовані працівники, інваліди праці, сім'ї працівників, які загинули на підприємствах з видобутку або переробки вугілля та інші категорії працівників забезпечуються вугіллями (5, ст. 48).

Законом передбачена також відповідальність за порушення гірничого законодавства, надано перелік правопорушень у сфері проведення гірничих робіт (5, ст. 49). Особи, які винні у порушенні гірничого законодавства, відповідно до закону, притягуються до дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності.

Важливу роль у формуванні нового інституційного середовища вугільної галузі відіграв Закон України «Про угоди про розподіл продукції», прийнятий Верховною Радою України 14 вересня 1999 р. (остання редакція від 27 березня 2014 р.) [6]. Цей Закон спрямований на створення сприятливих умов для інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин. Він регулює відносини, що виникають у процесі укладання, виконання та припинення дії угод (договорів) про розподіл продукції (маються на увазі корисні копалини як загальнодержавного так і місцевого значення, що видобуваються або виробляються під час розробки родовищ корисних копалин), визначає основні правові вимоги до таких угод, а також особливості правовідносин щодо користування надрами на умовах розподілу продукції.

Угодою про розподіл продукції, що укладається згідно з цим Законом, регулюються відносини, що виникають у процесі виконання пошукових робіт, розвідки та видобування корисних копалин, розподілу виробленої продукції, а також її транспортування, обробки, зберігання, переробки, використання, реалізації чи розпорядження нею іншим чином.

Сутність угоди про розподіл продукції полягає в тому, що держава в особі Кабінету Міністрів України, - з однієї сторони, доручає іншій стороні – інвестору на певний строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр та ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за свій рахунок і на свій ризик з наступною компенсацією витрат і отримання плати у вигляді частини прибуткової продукції. При цьому угода може бути двосторонньою чи багатосторонньою, тобто її учасниками можуть бути декілька інвесторів, за умови, що вони несуть

солідарну відповідальність по зобов'язаннях, передбачених такою угодою (б, ст. 4).

Законодавець вносить умови і механізм укладення угоди про розподіл продукції. Відповідно до Закону, Кабінет Міністрів України утворює постійно діючу Міжвідомчу комісію у складі представництв державних органів, органів місцевого самоврядування, народних депутатів яка уповноважена вирішувати питання з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції. Перелік ділянок надр або родовищ корисних копалин, що можуть надаватися у користування затверджується Кабінетом Міністрів України за спільним поданням Міжвідомчої комісії та відповідних центральних органів виконавчої влади. Попередньо цей Перелік узгоджується з органами місцевого самоврядування та публікується в офіційних друкованих виданнях України та іноземних засобах інформації.

Включення певної ділянки надр до Переліку здійснюється за будь-яким з таких критеріїв:

- збитковість для користувачів надрами та держави продовження розробки родовищ корисних копалин, яка обумовлена об'єктивними факторами, у разі коли розробка такого родовища може забезпечити істотний обсяг видобування корисних копалин, а консервація чи ліквідація об'єкта розробки може призвести до негативних соціальних наслідків та фінансових (матеріальних) втрат;

- відсутність державного фінансування і технічних засобів для освоєння нових великих родовищ корисних копалин, за рахунок освоєння яких забезпечується рівень видобутку корисних копалин у цілому по Україні, необхідний для соціального розвитку та економічної безпеки України;

- необхідність залучення спеціальних високотратних технологій розробки важкодобувних і значних за обсягом запасів корисних копалин, що знаходяться у складних гірничо – геологічних умовах або є залишковими для родовищ, що розробляються, а також необхідність запобігання втратам паливно-енергетичної та мінеральної сировини в надрах;

- необхідність забезпечення регіонів власною паливно – енергетичною сировиною, утворення нових робочих місць в

районах, де зайнятість населення знаходиться на низькому рівні;

- необхідність впровадження новітніх технологій, обладнання передових технічних розробок для забезпечення ефективного пошуку, розвідки та розробки перспективних малодосліджених родовищ корисних копалин;

- необхідність освоєння родовищ корисних копалин, розробка яких ведеться в особливо складних умовах;

- необхідність дорозвідки, додаткової чи поглибленої розвідки ділянки надр (б, ст.6).

Втім, Закон передбачає певні застереження щодо включення ділянок надр до Переліку. Зокрема, виключення становлять ділянки, що мають особливу наукову, культурну або природно – заповідну цінність і не можуть надаватися у користування на умовах угод про розподіл продукції.

Важливо підкреслити, що угода про розподіл продукції укладається з урахуванням умов конкурсу та конкурсної заявки переможця. Однак щодо ділянок із незначними запасами корисних копалин (обсяг корисних копалин визначається за критеріями, які встановлюються Кабінетом Міністрів України), що підтверджується висновками відповідних державних органів, за рішенням Кабінету Міністрів України та органу місцевого самоврядування угода про розподіл продукції може бути укладена без проведення конкурсу.

В даному Законі детально внормовані умови укладення угод про розподіл продукції. Зокрема, у договорі повинні визначатися: перелік видів діяльності інвестора та програма обов'язкових робіт із визначенням строків виконання, обсягів і видів фінансування, технологічного обладнання та інших показників, що не можуть бути нижчими від запропонованих інвестором у конкурсній заяві, а також інші істотні умови.

Варто зазначити, що істотним умовам договору, тобто умовам, які визначені в законі як обов'язкові або без яких договір вважається недійсним, надається важливе значення. Зокрема, в угоді повинна бути надана характеристика ділянки надр, щодо якої укладається договір; визначні умови надання земельної ділянки; види користування надрами; умови використання корисних копалин; порядок визначення вартості

видобутих корисних копалин та інші. Загалом в Законі передбачені понад 30 положень щодо істотних умов угоди (6, ст. 8).

Договори про розподіл продукції, укладені щодо пошуку, розвідки та видобування вуглеводної сировини, а також щодо використання родовищ із значними запасами корисних копалин, крім істотних умов повинні передбачати також особливі умови: щорічне декларування видобувних характеристик; порядок і особливості обліку витрат на промислові та технологічні потреби; порядок і строки оцінки рівня забруднення доквілля в районі експлуатації надр та інші (6, ст. 9).

Відповідно до Закону, угода про розподіл продукції повинна передбачати певні обов'язки інвестора. По-перше, інвестор повинен надавати перевагу продукції, товарам, роботам, послугам та іншим матеріальним цінностям українського походження за рівних умов стосовно ціни, строку виконання, якості, відповідності міжнародним стандартам. По-друге, в угоді повинно бути передбачено обов'язок інвестора про прийняття (наймання) на роботу на території України працівників переважно з числа громадян України (6, ст. 8).

Важливим аспектом Закону є нормативне закріплення основних вимог виконання угод про розподіл продукції. Зокрема, сформульовані вимоги до організації виконання робіт, передбачених угодами про розподіл продукції; особливості користування надрами під час виконання угоди; придбання обладнання, матеріалів, устаткування та інших матеріалів необхідних для потреб угоди (6, ст. 16-18).

У цьому нормативному акті закріплюються основні принципи розподілу виробленої продукції. Відповідно до Закону, вироблена продукція розподіляється між державою та інвестором згідно з умовами угоди. При цьому вони повинні передбачати: по-перше, визначення загального обсягу виробленої (видобутої) продукції та її вартості; по-друге, визначення частини виробленої продукції, що передається у власність інвестора в рахунок компенсації його витрат (компенсаційна продукція); по-третє, розподіл між державою та інвестором прибуткової продукції, тобто тієї частини

виробленої продукції, що розподіляється між інвестором і державою та визначається як різниця між виробленою і компенсаційною продукцією. По-четверте, в договорі повинні бути передбачені умови і порядок передачі державі належної їй частини виробленої продукції або її грошового еквівалента (6, ст. 19).

Важливо й те, що держава гарантує, що до прав і обов'язків інвестора, визначених угодою про розподіл продукції, протягом строку її дії буде застосовуватися законодавство, чинне на момент укладення угоди, крім законодавства, що зменшує розмір податків чи зборів чи скасовує їх, спрощує регулювання господарської діяльності щодо пошуку, розвідки та видобування корисних копалин, послаблює процедури державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Гарантії щодо стабільності норм законодавства не поширюються на зміни законодавства, що стосуються питань оборони, національної безпеки, забезпечення громадського порядку та охорони довкілля.

Закон надає інвестору певну автономію й захищає його від незаконного втручання в його діяльність. Зокрема, на інвестора не поширюється дія нормативно-правових актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, якщо такі акти обмежують права інвестора, визначені угодою про розподіл продукції, за винятком приписів органів державного контролю та нагляду, що видаються відповідно до законодавства України з метою створення умов для безпечного ведення робіт, охорони надр, довкілля, збереження здоров'я населення (6, ст. 27).

Цей Закон визначає також порядок розроблення, реєстрації, узгодження та підписання угоди про розподіл продукції.

Ефективній роботі вугільної промисловості багато в чому сприяє діяльність державної геологічної служби України. Вона включає спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з геологічного вивчення та використання надр (Державна служба геології та надр України, що підпорядковується Міністерству екології та природних ресурсів України), державні підприємства, спеціалізовані установи та

організації. Державна геологічна служба вирішує досить широке коло питань, зокрема: організовує та проводить геологічне вивчення надр; забезпечує реалізацію державної політики в галузі користування надрами; здійснює проведення регіональних геологічних досліджень, пошуки і розвідку необхідних і важливих корисних копалин; накопичує і зберігає геологічну інформації про надра; проводить наукові дослідження у сфері геологічного вивчення і використання надр тощо.

Діяльність державної геологічної служби регулює Закон «Про державну геологічну службу України», прийнятий Верховною Радою України 4 листопада 1999 р. (останні зміни від 16 жовтня 2012 р.) [7]. Він визначає основні завдання цієї служби. Серед них: поліпшення та нарощування мінерально-сировинної бази держави як основи розвитку видобувних та переробних галузей національної економіки; вивчення і картування геологічного середовища; моніторинг геологічного середовища і мінерально-сировинної бази; проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень; створення єдиної інформаційної системи користування надрами; забезпечення охорони та раціонального користування надрами та інші [7, ст. 4].

Законом затверджена система управління державною геологічною службою. Загальне керівництво здійснює Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважений ним центральний орган виконавчої влади з геологічного вивчення та використання надр. До повноважень цього органу належать: організація проведення державної експертизи звітів щодо результатів геологічного вивчення надр, які подаються користувачами надр Державному інформаційному геологічному фонду України; здійснення функцій єдиного замовника державного контракту з приросту запасів корисних копалин та головного розпорядника коштів державного бюджету, спрямованих на проведення геологорозвідувальних робіт; державна реєстрація робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр; організація проведення державної експертизи програм, планів та проектів з геологічного вивчення надр; здійснення державного геологічного контролю за

веденням робіт з геологічного вивчення надр; організація проведення державної експертизи та оцінки запасів і ресурсів корисних копалин, а також інших геологічних матеріалів; підготовка аналітичних матеріалів про стан і наслідки геологічного вивчання та використання надр; контроль за дотриманням користувачами надр, незалежно від форм власності, вимог законодавства України про надра, а також встановлених стандартів, норм і правил щодо геологічного вивчення надр та інші повноваження [7, ст. 6].

Відповідно до ст. 7 Закону, з метою наукового забезпечення геологічного вивчення надр Державна служба геології та надр України може створювати науково-дослідні установи та організації. Для проведення робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр створює відповідні регіональні або територіальні підприємства установи та організації.

При Державній службі геології та надр для проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин, згідно з Законом, діє Державна комісія України по запасах корисних копалин.

Контроль за дотриманням користувачами надр, незалежно від форм власності, вимог законодавства України про надра, а також встановлених стандартів, норм і правил щодо геологічного вивчання і використання надр під час видобування корисних копалин здійснює створена при Державній службі геології та надр служба державного геологічного контролю за веденням робіт з геологічного вивчення та використання (видобутку корисних копалин тощо) надр.

Важливою складовою гірничого законодавства є численні нормативно – правові акти, які прийняті відповідно до законів, що регулюють гірничі відносини. У 1996 р. в Донецькому вугільному державному інституті (ДонВДІ) вперше в галузі був створений Каталог нормативних документів, які використовуються у вугільній промисловості [8]. До нього увійшли дані про 2912 нормативних і керівних документах (стандартах, положеннях, інструкціях, методиках, нормах, нормативах та інших матеріалів). Аналіз цієї складової

гірничого законодавства свідчить, що в ній можна виокремити декілька груп нормативно-правових документів. По-перше, це міжгалузеві та галузеві правила безпеки, що стосуються технології підземних гірничих робіт. Вони включають норми безпечного ведення гірничих робіт, використання гірничо-шахтного та електротехнічного устаткування, рудникового та кар'єрного транспорту, вимоги щодо провітрювання та протиаварійного захисту гірничих виробок, додержання пилогазового режиму, виробничої санітарії, охорони праці та довкілля тощо.

По-друге, це міжгалузеві та галузеві правила технічної експлуатації, що встановлюють вимоги та норми щодо ефективного безпечного та екологічно чистого проведення гірничих робіт, організації та управління виробництвом, вугільного машинобудування, забезпечення і якості вугілля.

Особливу групу складають єдині правила безпеки при проведенні підривних робіт, що встановлюють порядок зберігання, транспортування вибухових речовин під час проведення гірничих робіт.

Ще одна група документів пов'язана з тим, що в умовах трансформації вугільної галузі, її реконструкції та погіршення гірничо-геологічних умов вуглевидобутку особливо важливу роль відіграють такі складні процеси як консервація і закриття шахт, охорона навколишнього середовища та інші напрями діяльності вугільних підприємств, реалізація яких неможлива без системи взаємопов'язаних нормативних актів.

Однак, на думку фахівців ДонВДІ О.І.Квасника і М.Д. Шамало, якість нормативної документації знаходиться на низькому рівні. В окремих документах нечітко сформульовані найменування і виклад матеріалу, видання декількох нормативних документів, які є розділами одного більш великого напрямку, невідповідність вимогам оформлення тощо. Характерними рисами є також дублювання матеріалу, протиріччя одних нормативних документів іншим, відсутність будь-якої класифікації документів з окремих напрямів діяльності тощо [9]. Автори пропонують створити автоматизовану інформаційну систему нормативно-правової документації, а формуванням фонду галузевих нормативно-

правових документів і управління ними повинно контролювати Міністерство вугільної промисловості та Державний нагляд з охорони праці України, що буде сприяти сталому розвитку вугільної галузі.

Як бачимо, протягом останніх десятиріч, в умовах переходу від планової до ринкової економіки, в Україні відбувається активний процес формування нового інституційного середовища вугільної промисловості важливою складовою якого є гірниче законодавство. Воно загалом врегульовує основні відносини, що виникають у процесі діяльності гірничих підприємств. Насамперед, це стосується організації роботи гірничих підприємств, пошуку й видобування корисних копалин, охорони навколишнього середовища, безпечного ведення гірничих робіт.

3.3. Роль загального законодавства у формуванні інституційного середовища вугільної галузі

Важливою складовою інституційного середовища є загальне законодавство, що врегульовує різні сфери життя суспільства. До цієї групи можна віднести закони, нормами яких регулюються окремі напрями діяльності гірничих підприємств або вони мають опосередковане відношення до цієї діяльності. Зокрема, це закони України «Про аварійно-рятувальні служби», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про цивільну оборону України», «Про власність», «Про охорону праці», «Про пожежну безпеку», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та інші.

У цих законах, передусім, встановлюються відносини, що стосуються економічних, фінансових, організаційно-технічних, екологічних та інших аспектів діяльності гірничих підприємств. Аналіз цих законодавчих актів свідчить, що вони спрямовані на врегулювання найбільш важливих аспектів діяльності цієї галузі. По-перше, вони встановлюють вимоги та норми щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання корисних ресурсів; по-друге,

врегулюють правовідносини у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру; по-третє, визначають основні положення щодо реалізації права працівників на охорону їх життя і здоров'я в процесі трудової діяльності, на належні та безпечні умови праці.

Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку країни. Вугільна промисловість, як відомо, є одним із головних джерел забруднення навколишнього середовища. Тому законодавче забезпечення охорони довкілля, врегулювання відносин в галузі використання природних ресурсів, запобігання і ліквідація негативного впливу господарської діяльності гірничих підприємств на навколишнє природне середовище є надзвичайно актуальним завданням держави. В останні роки прийняті ряд законодавчих актів що врегулюють відносини у цій сфері, одним з основних є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятий Верховною Радою України 25 червня 1991 р. (редакція від 16 жовтня 2012 р.) [1].

В Законі сформульовані основні принципи охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, до них відносяться:

– пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

– гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей та запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

– екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

– гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища;

– науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

– компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та інші [1, ст. 3].

Закон передбачає досить широке коло екологічних прав і обов'язків громадян, зокрема право на: безпечне для життя та здоров'я громадянина навколишнє природне середовище; участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; об'єднання в громадські природоохоронні формування; вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища; участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище та у проведенні громадської екологічної експертизи та інші права [1, ст. 9].

В Законі унормовані також обов'язки громадян в галузі охорони навколишнього природного середовища, гарантії та захист їх екологічних прав.

Значне місце в цьому законодавчому акті займають питання компетенції різних гілок влади і органів місцевого самоврядування в охороні навколишнього природного середовища. Зокрема, у вирішенні цих питань важлива роль належить місцевим Радам. Вони повинні забезпечувати реалізацію екологічної політики України та екологічних прав громадян; мають право надавати згоду на розміщення на своїй території підприємств з видобутку корисних копалин; видають і скасовують дозволи на відособлене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; затверджують місцеві екологічні програми; організовують вивчення навколишнього

природного середовища; організують в разі необхідності проведення екологічної експертизи.

Вони зобов'язані також забезпечувати інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, а також організовувати роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян.

Місцеві Ради наділені правом припиняти господарську діяльність підприємств місцевого підпорядкування, а також обмежувати чи зупиняти (тимчасово) діяльність не підпорядкованих Раді підприємств, установ та організацій в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища (1, ст. 15).

Важливо, що законодавство зобов'язує органи місцевого самоврядування, підприємства інформувати населення про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів та інші зміни навколишнього природного середовища. Особливо оперативно вони повинні діяти в умовах можливого виникнення надзвичайної екологічної ситуації (1, ст. 25).

Закон передбачає ряд заходів щодо моніторингу стану навколишнього природного середовища. Зокрема, з метою визначення екологічної безпеки господарської діяльності підприємств, оцінки повноти й обґрунтованості передбачуваних заходів щодо охорони навколишнього середовища, відповідно до Закону, проводиться державна екологічна експертиза. Висновки якої є обов'язковими для виконання. Крім того, незалежно від державної екологічної експертизи може бути проведена й громадська екологічна експертиза. Її висновки можуть враховуватися органами, які здійснюють державну екологічну експертизу, а також органами, що заінтересовані у реалізації проектних рішень або експлуатують відповідний об'єкт (1, ст. 30).

Важливим положенням законодавчого акту є забезпечення стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього середовища. Вони проводяться з метою

встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Головними вимогами до державних стандартів, відповідно до Закону, є визначення режиму використання й охорони природних ресурсів, методу контролю за станом навколишнього середовища, вимоги щодо запобігання його забруднення та інші питання пов'язані з охороною навколишнього середовища. Екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди у навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів (1, ст. 32).

Використання природних ресурсів повинно здійснюватися з додержанням обов'язкових екологічних вимог. Законодавчо закріплені вимоги до підприємств та інших установ, що використовують природні ресурси, раціонально і економно використовувати природні ресурси на основі широкого застосування новітніх технологій; здійснювати заходи щодо запобігання псуванню, забрудненню, виснаженню природних ресурсів; застосовувати різноманітні заходи і методи щодо поліпшення якості природних ресурсів, які забезпечують охорону здоров'я населення (1, ст. 40).

Цей Закон передбачає також низку вимог щодо забезпечення екологічної безпеки та запобігання аваріям і ліквідації їх шкідливих екологічних наслідків. Причому ці вимоги повинні застосовуватися на всіх етапах: від проектування, розміщення і будівництва підприємств до їх експлуатації. При цьому повинні передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація, виконання інших вимог щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей (1, ст 51).

При проектуванні й експлуатації господарських та інших об'єктів, діяльність яких може шкідливо впливати на навколишнє природне середовище, повинні також розроблятися і здійснюватися заходи щодо запобігання аваріям,

а також ліквідації їх шкідливих екологічних наслідків (1, ст. 66).

Підприємства, установи й організації, діяльність яких пов'язана з шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію повинні бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин та за характеристиками шкідливих факторів. Забороняється введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, на яких не забезпечено в повному обсязі додержання всіх екологічних вимог і виконання заходів, передбачених у проектах на будівництво та реконструкцію.

Вугільна промисловість – галузь підвищеного ризику. Тому життєво необхідно забезпечити в діяльності гірничих підприємств дієву систему протиаварійної роботи, організувати ефективні аварійно-рятувальні роботи під час виникнення надзвичайних ситуацій, оперативно ліквідувати прояви аварій та інших небезпечних подій. Внормуванню цих аспектів присвячено ряд законодавчих актів, серед них Закони України «Про аварійно-рятувальні служби», прийнятий Верховною Радою України 14 грудня 1999 р. (в редакції від 23 вересня 2010 р.), «Про пожежну безпеку» від 14 грудня 1999 р. (в редакції від 23 вересня 2010 р.), «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 р. (в редакції від 23 вересня 2009 р.), «Про Цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 р. (в редакції від 25 травня 2011 р.) та інші.

Ці Закони визначають організаційні, правові та економічні засади створення і діяльності аварійно-рятувальних служб, забезпечення пожежної безпеки та захисту об'єктів виробничого і соціального призначення, довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Відомо, що шахти є унікальними складними виробничими об'єктами із шкідливими і особливо небезпечними умовами праці, де непередбачливі і раптові зміни геологічних умов, неправильні дії, недотримання правил безпеки можуть

привести до катастрофічних наслідків з численними жертвами, значними економічними збитками та екологічною шкодою. У вугільній галузі з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та окремих їх наслідків, проведення пошукових та аварійно-рятувальних робіт створені спеціальні аварійно-рятувальні підрозділи, діяльність яких регулюється Законом «Про аварійно-рятувальні служби» [2]. Згідно з Законом підприємства з видобутку корисних копалин підлягають постійному та обов'язковому обслуговуванню цими підрозділами. Основними завданнями аварійно-рятувальних служб є: проведення під час виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах аварійно-рятувальних робіт; ліквідація надзвичайних ситуацій та їх наслідків; захист навколишнього природного середовища та локалізація зони впливу шкідливих і небезпечних факторів, що виникають під час аварій та катастроф. Згідно із Законом, вугільні підприємства підлягають постійному та обов'язковому обслуговуванню аварійно-рятувальними службами [2, ст.5].

Аварійно-рятувальні служби у разі здійснення заходів щодо запобігання виникненню і ліквідації надзвичайних ситуацій мають досить широкі права. Зокрема, вони можуть обстежувати з метою недопущення виникнення надзвичайних ситуацій об'єкти, що ними обслуговуються; подавати власникам підприємств, органам виконавчої влади і місцевого самоврядування пропозиції щодо поліпшення протиаварійного стану об'єктів та усунення виявлених порушень вимог безпеки; використовувати на договірних засадах засоби зв'язку, транспорту та інші матеріально-технічні ресурси підприємств для рятування людей, виконання термінових робіт або доставки в зони надзвичайних ситуацій особового складу, спеціального оснащення і вантажів; брати участь у роботі комісій з розслідування причин виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, що ними обслуговуються тощо[2, ст.6].

Закон затверджує організаційну структуру, основні принципи управління аварійно-рятувальних служб, повноваження органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері рятувальної справи. Згідно із Законом, аварійно-рятувальні служби поділяються на державні,

комунальні, аварійно-рятувальні служби громадських організацій та аварійно-рятувальні служби підприємств, установ, організацій. На підприємствах із шкідливими та небезпечними умовами праці та підвищеним ризиком виникнення аварій можуть створюватися спеціалізовані аварійно-рятувальні служби [2, ст. 9].

Важливим аспектом, в контексті проблеми, що досліджується, є аналіз законодавчих норм щодо діяльності аварійно-рятувальних служб під час ліквідації надзвичайних ситуацій. Зокрема, вони повинні забезпечити: оперативне вивчення обстановки, що склалася внаслідок надзвичайної ситуації; вжити термінових заходів для пошуку і рятування людей; створити необхідні умови для підтримання працездатності особового складу; оперативно усунути ускладнення, що виникли під час ліквідації надзвичайних ситуацій тощо.

Закон встановлює також вимоги щодо організації і безпосереднього керівництва аварійно-рятувальними роботами. Зокрема, чітко визначено, що під час ліквідації надзвичайної ситуації у підпорядкування уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайної ситуації переходять усі аварійно-рятувальні служби та формування, що залучаються до ліквідації надзвичайної ситуації. Його розпорядження є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, які беруть участь у ліквідації, а також громадянами і організаціями, які знаходяться в зоні надзвичайної ситуації. Ніхто немає права втручатися в діяльність уповноваженого керівника до відсторонення його в установленому порядку від виконання обов'язків.

Залежно від обставин, що склалися в зоні надзвичайної ситуації, уповноважений керівник самостійно приймає рішення щодо: проведення евакуаційних заходів; зупинення діяльності об'єктів, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації, та обмеження доступу людей у цю зону; залучення до проведення робіт необхідних транспортних засобів, іншого майна підприємств, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації, формувань аварійно-рятувальних служб громадських організацій, а також громадян за їх згодою; зупинення

аварійно-рятувальних робіт, якщо виникла підвищена загроза життю рятувальників та інших осіб, які беруть участь у ліквідації надзвичайних ситуацій [2, ст. 21].

Невід'ємною частиною гірничого законодавства є Закон «Про пожежну безпеку» [3], який визначає загальні засади пожежної безпеки на території України. Закон встановлює обов'язки органів виконавчої влади, підприємств щодо запобігання пожеж та їх гасіння. Особлива увага надається унормуванню організації пожежної безпеки на підприємствах. Вони, зокрема, зобов'язані: розробляти комплексні заходи щодо забезпечення пожежної безпеки, впроваджувати досягнення науки і техніки, застосовувати позитивний досвід накопичений у сфері пожежної безпеки; відповідно до нормативних актів з пожежної безпеки розробляти і затверджувати положення, інструкції, інші нормативні акти, що діють у межах підприємства, здійснювати постійний контроль за їх додержанням. Підприємства повинні забезпечувати додержання протипожежних вимог стандартів, норм, правил, а також виконання вимог приписів і постанов органів державного пожежного нагляду, організувати навчання працівників правил пожежної безпеки та пропаганду заходів щодо їх забезпечення.

Закон також вимагає утримувати в справному стані засоби протипожежного захисту і зв'язку, пожежну техніку, обладнання та інвентар, не допускати їх використання не за призначенням; створювати у разі потреби підрозділи пожежної охорони та необхідну для їх функціонування матеріально-технічну базу; здійснювати заходи щодо впровадження сучасних засобів виявлення та гасіння пожеж та інші заходи [3, ст.5].

Варто підкреслити, що вимоги Закону та інших нормативних актів з пожежної безпеки розповсюджують свою дію не лише на виробничі споруди, а й на устаткування, транспортні засоби, що вводяться в дію чи в експлуатацію після завершення будівництва, реконструкції або технічного переоснащення, а також на технологічні процеси та продукцію. Згідно з Законом забороняється впровадження нових технологій, випуск пожежонебезпечної продукції без

попередньої експертизи проектної та іншої документації на відповідність нормативним актам з пожежної безпеки. Фінансування таких робіт може провадитися лише після одержання позитивних результатів експертизи. Проектні організації зобов'язані здійснювати авторський нагляд за додержанням проектних рішень з пожежної безпеки при будівництві та експлуатації запроектованих ними об'єктів.

Придбані за кордоном машини, механізми, устаткування, транспортні засоби, технологічне обладнання вводяться в експлуатацію лише за умови відповідності їх вимогам нормативних актів з пожежної безпеки, що діють в Україні. Початок роботи новостворених підприємств, впровадження нових технологій, передача для виробництва зразків нових пожежонебезпечних машин, механізмів, устаткування продукції, оренда будь-яких приміщень здійснюються після видачі відповідного дозволу органом державного пожежного нагляду [3, ст.10].

За порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, створення перешкод для діяльності посадових осіб органів державного пожежного нагляду, невиконання їх приписів винні в цьому посадові особи, інші працівники підприємств, установ, організацій та громадяни притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Основні положення щодо реалізації права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, на належні безпечні і здорові умови праці визначають Закони «Про охорону праці», прийнятий Верховною Радою України 14 жовтня 1992 р. (із змінами від 2 червня 2011 р.), «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. (із змінами від 17 лютого 2011 р.) та інші.

Відомо, що праця шахтарів пов'язана з повсякденним ризиком і підвищеною небезпекою, тому законодавче унормування охорони праці у вугільній промисловості має особливе значення. Базовим законодавчим актом щодо організації цієї роботи у вугільній галузі є Закон «Про охорону праці» [4]. Він гарантує працівнику право на охорону праці,

причому воно передбачено ще до початку виконання ним виробничих обов'язків. Роботодавець повинен ще під час укладання трудового договору проінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних та шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, можливі наслідки їх впливу на здоров'я та про права працівника на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства і колективного договору. Це особливо важливо для працівників вугільної промисловості.

Працівнику не може пропонуватися робота, яка за медичним висновком протипоказана йому за станом здоров'я. До виконання робіт підвищеної небезпеки, а саме до них відноситься праця шахтарів, а також тих, що потребують професійного добору, допускаються особи за наявності висновку психофізіологічної експертизи. Усі працівники, згідно із Законом, підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності (4, ст. 5].

Працівник має право відмовитися від дорученої роботи, якщо створилася виробнича ситуація, небезпечна для його життя чи здоров'я або для людей, які його оточують, або для виробничого середовища, або довкілля. Він зобов'язаний негайно повідомити про це безпосереднього керівника або роботодавця. Факт наявності такої ситуації за необхідності підтверджується спеціалістами з охорони праці підприємства за участю представника профспілки.

Працівник має право розірвати трудовий договір за власним бажанням, якщо роботодавець не виконує законодавства про охорону праці, не додержується умов колективного договору з цих питань. У цьому разі працівникові виплачується вихідна допомога в розмірі, передбаченому колективним договором [4, ст. 6].

В Законі закріплені пільги і компенсації за важкі та шкідливі умови праці. Передусім ці норми стосуються працівників вугільної промисловості. Працівники, зайняті на роботах з важкими та шкідливими умовами праці, безоплатно забезпечуються лікувально-профілактичним харчуванням,

молоком або рівноцінними харчовими продуктами, газованою солоною водою, мають право на оплачувані перерви санітарно-оздоровчого призначення, скорочення тривалості робочого часу, додаткову оплачувану відпустку, пільгову пенсію, оплату праці у підвищеному розмірі та інші пільги і компенсації.

На роботах із шкідливими і небезпечними умовами праці, а також роботах, пов'язаних із забрудненням або несприятливими метеорологічними умовами, працівникам видаються безоплатно спеціальний одяг, спеціальне взуття та інші засоби індивідуального захисту, а також мийні та знешкоджувальні засоби. Працівники, які залучаються до разових робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків аварій, стихійного лиха тощо, що не передбачені трудовим договором, також повинні бути забезпечені зазначеними засобами.

Відшкодування шкоди, заподіяної працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я або у разі смерті працівника, здійснюється Фондом соціального страхування від нещасних випадків відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності». За працівниками, які втратили працездатність у зв'язку з нещасним випадком на виробництві або професійним захворюванням, зберігаються місце роботи (посада) та середня заробітна плата на весь період до відновлення працездатності або до встановлення стійкої втрати професійної працездатності. У разі неможливості виконання потерепілим попередньої роботи проводяться його навчання і перекваліфікація, а також працевлаштування відповідно до медичних рекомендацій. Час перебування на інвалідності у зв'язку з нещасним випадком на виробництві або професійним захворюванням зараховується до стажу роботи для призначення пенсії за віком, а також до стажу роботи із шкідливими умовами, який дає право на призначення пенсії на пільгових умовах і в пільгових розмірах у порядку, встановленому законом [4, ст. 9].

Закон вимагає від роботодавця забезпечити безпечні умови праці працівників. Під час прийняття на роботу і в процесі роботи вони повинні проходити за рахунок

роботодавця інструктаж, навчання з питань охорони праці, з надання першої медичної допомоги потерпілим від нещасних випадків і правил поведінки у разі виникнення аварії. Працівники, зайняті на роботах з підвищеною небезпекою, зокрема у вугільній промисловості, або там, де є потреба у професійному доборі, повинні щороку проходити за рахунок роботодавця спеціальне навчання і перевірку знань відповідних нормативно-правових актів з охорони праці.

Посадові особи, діяльність яких пов'язана з організацією безпечного ведення робіт, під час прийняття на роботу і періодично (один раз на три роки) проходять навчання, а також перевірку знань з питань охорони праці за участю профспілок. Не допускаються до роботи працівники, у тому числі посадові особи, які не пройшли навчання, інструктаж і перевірку знань з охорони праці [4, ст. 18].

Варто підкреслити, що відповідно до Закону, проектування виробничих об'єктів повинно проводитися з урахуванням вимог щодо охорони праці. Не допускається виготовлення і впровадження нових для даного підприємства технологій без попередньої експертизи робочого проекту або робочої документації на їх відповідність нормативно-правовим актам з охорони праці. Фінансування цих робіт може провадитися лише після одержання позитивних результатів експертизи [4, ст. 21].

Важливе місце в Законі займає встановлення діяльності органів контролю за охороною праці. Відповідно до законодавства в країні функціонує два рівні контролю за охороною праці: державний і громадський. Причому, органи державного нагляду за охороною праці не залежать від будь-яких господарських органів, суб'єктів підприємництва, інших органів влади та громадських і політичних об'єднань.

Посадові особи державних органів виконавчої влади з нагляду за охороною праці мають досить широкі права. Зокрема, вони мають право: безперешкодно відвідувати підконтрольні підприємства, виробництва фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю, та здійснювати в присутності роботодавця або його представника перевірку додержання законодавства з питань

охорони праці. Вони можуть зажадати від роботодавця і посадових осіб письмові чи усні пояснення, висновки експертних обстежень, аудитів, матеріали та інформацію з відповідних питань, звіти про рівень і стан профілактичної роботи, причини порушень законодавства та вжиті заходи щодо їх усунення.

Якщо виявлені порушення, які створюють загрозу життю працівників, контролюючі органи можуть забороняти, зупиняти, припиняти, обмежувати експлуатацію підприємств, або його окремих підрозділів, випуск та експлуатацію машин, механізмів, устаткування, транспортних та інших засобів праці, виконання певних робіт, застосування нових небезпечних речовин, реалізацію продукції, а також скасовувати або припиняти дію виданих ними дозволів і ліцензій до усунення цих порушень. Вони мають право притягати до адміністративної відповідальності працівників, винних у порушенні законодавства про охорону праці. Надсилати роботодавцям подання про невідповідність окремих посадових осіб займаній посаді, передавати матеріали органам прокуратури для притягнення цих осіб до відповідальності [4, ст. 39].

Поряд із державними органами, відповідно до Закону, діє громадський контроль за додержанням законодавства про охорону праці, який здійснюють, передусім, професійні спілки. Вони також здійснюють контроль за створенням на підприємстві безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту. У разі загрози життю або здоров'ю працівників професійні спілки мають право вимагати від роботодавця негайного припинення робіт на робочих місцях, виробничих дільницях, у цехах та інших структурних підрозділах або на підприємствах чи виробництвах фізичних осіб, які відповідно до законодавства використовують найману працю на період необхідний для усунення загрози життю або здоров'ю працівників.

Професійні спілки також мають право на проведення незалежної експертизи умов праці, а також об'єктів

виробничого призначення, що проектуються, будуються чи експлуатуються, на відповідність їх нормативно-правовим актам про охорону праці, брати участь у розслідуванні причин нещасних випадків і професійних захворювань на виробництві та надавати свої висновки про них, вносити роботодавцям, державним органам управління і нагляду подання з питань охорони праці та одержувати від них аргументовану відповідь [4, ст. 14].

За порушення законодавства про охорону праці та невиконання приписів (розпоряджень) посадових осіб органів виконавчої влади з нагляду за охороною праці юридичні та фізичні особи, які відповідно до законодавства використовують найману працю, притягаються органами виконавчої влади з нагляду за охороною праці до сплати штрафу. Сплата штрафу не звільняє юридичну або фізичну особу, яка відповідно до законодавства використовує найману працю, від усунення виявлених порушень у визначені строки [4, ст. 43]. За порушення законів про охорону праці винні особи можуть притягатися також до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної та кримінальної відповідальності.

Певний вплив на формування правової складової інституційного середовища вугільної галузі відіграли законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини, які виникають у сфері санітарного та епідемічного благополуччя людей. Базовим законодавчим актом у цій сфері є Закон «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [5].

Цей Закон зобов'язує підприємства розробляти і здійснювати санітарні та протиепідемічні заходи; у випадках передбачених санітарними нормами, забезпечувати лабораторний контроль за виконанням вимог цих норм щодо безпеки використання (зберігання, транспортування тощо) шкідливих для здоров'я речовин та матеріалів, утворених внаслідок їх діяльності викидів, скидів, відходів, а також готової продукції; негайно інформувати органи державної санітарно-епідеміологічної служби про надзвичайні події і ситуації, що становлять загрозу здоров'ю населення, санітарному та епідемічному благополуччю; відшкодовувати

працівникам і громадянам шкоду, завдану їх здоров'ю внаслідок порушення санітарного законодавства та інші [5, ст. 7].

У процесі експлуатації виробничих, побутових та інших приміщень, споруд, обладнання, устаткування, транспортних засобів, використання технологій їх власник зобов'язаний створити безпечні і здорові умови праці та відпочинку, що відповідають вимогам санітарних норм, здійснювати заходи, спрямовані на запобігання захворюванням, отруєнням, травмам, забрудненню навколишнього середовища.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється органами державної санітарно-епідеміологічної служби вибірковыми плановими перевірками дотримання санітарного законодавства, а також позапланово залежно від санітарної, епідемічної ситуації та за заявами громадян [5, ст. 22].

Таким чином, формування гірничого законодавства як важливої складової інституційного середовища вугільної промисловості свідчить, що в останні десятиріччя робилися неодноразові спроби вирішити ці питання. З метою внормування основних напрямів діяльності вугільної галузі були прийняті численні нормативно-законодавчі документи.

Основою нормативно-правової бази у сфері функціонування вугільної промисловості є Кодекс про надра, Гірничий та інші законодавчі акти. Разом з тим в умовах відсутності усталеного законодавства, певну роль відігравали укази Президента, Постанови Кабінету Міністрів України, зокрема, щодо вирішення конкретних питань: врегулювання погашення заборгованості шахт перед бюджетом, пенсійним фондом, працівниками; ліквідації наслідків аварій на шахтах; вирішення питань соціального забезпечення шахтарів тощо.

Аналіз нормативно-правового забезпечення, що регулює відносини у вугільній промисловості, дозволяє стверджувати, що законодавче поле у зазначеній сфері є досить складним і специфічним через суперечливість між важливою роллю власного вугілля у забезпеченні енергетичної безпеки держави та неможливістю функціонування на загальних економічних засадах ринкових відносин більшості вугледобувних

підприємств через їх збитковість, пов'язану з виробничими аспектами діяльності.

Гірниче законодавство більшою мірою мало антикризовий характер і було спрямоване передусім на подолання негативних економічних наслідків, ніж на створення належних ринкових умов для нормалізації роботи галузі. Багатьом законодавчим актам бракує системності і комплексності в правовому забезпеченні трансформації вугільної промисловості. Потребує подальшого нормативно-законодавчого врегулювання забезпечення пріоритетності вугільної промисловості, особливо у зв'язку з відсутністю в країні достатніх запасів нафти та газу, екологічними та іншими проблемами атомної енергетики. Особливості розвитку галузі також вимагають розробки чітких правових засад державного регулювання функціонування збиткових шахт в ринкових умовах господарювання.

РОЗДІЛ 4

РЕФОРМУВАННЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ У ВУГІЛЬНІЙ ПРОМИСЛОВОСТІ

4.1. Основні напрями трансформації відносин власності в Україні

Відомо, що власність, як система відносин між людьми з приводу привласнення певних речей, виникла ще у первісному суспільстві. Спочатку відносини власності виступали у формі певних історичних звичаїв, якими регулювалося економічне життя суспільства. В процесі формування держави виникла необхідність розробляти правові норми, відповідно до яких розподілялося і привласнювалося суспільне багатство. Правові відносини власності втілюються в закріплені за різними суб'єктами прав володіння, користування і розпорядження.

Однак незважаючи на тисячолітню історію існування відносин власності між людьми, у науковому середовищі питання власності є досить дискусійним. На сьогодні в економічній літературі не тільки не склалось єдиного трактування цієї складної категорії, а навіть окремі автори відносять її до різних галузей науки.

Більшість учених-економістів акцентують увагу на економічній сутності власності, і вважають її саме економічною категорією, яка відображає право володіння, розпорядження та користування майном, що належить одній або кільком особам [1]. На їхню думку, власність в економічному сенсі являє собою складну систему господарських відносин, які існують у виробництві. Причому, як підкреслюють автори навчального підручника за редакцією професора Ю.В.Ніколенка, власність як економічна категорія є визначальною: саме економічні відносини власності детермінують їхню юридичну форму. Взаємозв'язок між ними такий: економічні відносини є базисні, юридичні – надбудовні [2].

В фундаментальній тритомній економічній енциклопедії, відповідальним редактором якої є С.В.Мочерний, зазначається, що власність – це соціологічна категорія. Вона, на думку

авторів енциклопедії, «містить низку підсистем суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, психологічних, національних тощо), що прямо й опосередковано стосуються привласнення предметів природи у процесі праці та привласнення матеріальних і духовних благ через соціально-економічну форму суспільного способу виробництва». При цьому підкреслюється, що найважливішими підсистемами власності є економічна та юридична власність [3]. У економічній енциклопедії за редакцією Л. І. Абалкіна власність розглядається як належність засобів і продукції виробництва певним особам (індивідам чи колективам) в певних історичних умовах, що відображає конкретний тип відносин власності [4]. Російський учений-економіст Є. Є. Румянцева, акцентуючи увагу на юридичних аспектах, визначає власність, як сукупність відносин окремих індивідів, груп людей і їх асоціацій до речей, як до своїх, і відносин між людьми з приводу належності речей [5].

Варто звернути увагу й на те, що, як зазначає доктор економічних наук Ю. М. Лопатинський «сама по собі категорія власності відносно абстрактна, тому доповнюється категоріями «відносин» і «прав» власності» [6]. Звичайно, у буденному житті власність пов'язується з певними речами, тобто об'єктами власності, однак в реаліях власність не сама річ, а відносини з приводу об'єкта власності. А юридично урегульовані відносини набувають форму права власності. Важливо підкреслити й те, що права власності визначаються та закріплюються не лише нормами державних законодавчих актів, але й окремими соціальними інституціями, зокрема на них певний вплив мають традиції, моральні норми та інші неформальні інституції, які існують в суспільстві. Тобто сутність, природа власності об'єктивна, однак відносини власності, особливо у суспільстві, в якому відбувається формування нового інституційного середовища, можуть бути суб'єктивними [7].

Отже, навіть цей короткий огляд думок щодо власності виявляє вкрай суперечливе її тлумачення як соціологічної, економічної, політекономічної чи юридичної категорії. Сучасна економічна наука досі не дає чіткого визначення таким

багатоаспектним поняттям, як власність, відносини власності тощо.

Не ставлячи за мету глибоке вивчення цих складних економіко-юридичних категорій, враховуючи, що саме відносини власності становлять першооснову будь-якої економічної системи, навколо них формуються і розвиваються всі інші суспільні відносини, важливо, на нашу думку, з точки зору розуміння еволюції економічного середовища в Україні в період, що досліджується, розглянути власність як інституційну категорію, з'ясувати основні загальнодержавні тенденції трансформації відносин власності в Україні в 1990-ті – на початку 2000-х років.

Ми виходимо з того, що, по-перше, власність має історичні корені, її типи і форми є динамічними і зумовлюються змінами в інституційному середовищі суспільства. На перших етапах розвитку людського суспільства існувала колективна (усуспільнена) власність спочатку у формі племінної, а пізніше – общинної власності (однак не можна виключати існування за часів родового устрою власності особистої, яка охоронялася від посягання з боку іншого члена роду, а згодом члена племінної чи територіальної общини, і особливо з боку осіб, які до них не належали). Колективна власність була зумовлена відповідним інституційним середовищем: використання примітивних знарядь праці, низький рівень продуктивних сил, велика залежність від природних умов життя унеможливлювали виживання окремої людини. За таких умов люди вимушені були спільно добувати засоби до існування і відповідно спільно їх споживали. Пізніше, з удосконаленням засобів виробництва, підвищенням продуктивності праці, змінами у суспільному житті з'являється можливість індивідуального виживання людини. За цих умов поступово формується новий тип власності – приватна власність. З появою державних утворень колективна власність трансформується у свій різновид – державну власність. Ці два основних типи власності (суспільна і приватна) на різних етапах розвитку суспільства у різних країнах співіснували у різноманітних формах, що було зумовлено особливостями існуючого в державі соціально-економічного ладу.

Науковці виокремлюють два види суспільної власності: власність всього народу (земля, надра тощо) і власність окремих колективів. Форми суспільної власності можуть бути різними: загальнонародна, державна, кооперативна, акціонерна, власність окремих організацій і товариств та ін. У приватній власності розрізняють також два види власності: трудову (заснована на власній праці власника засобів виробництва) і нетрудову (засновану на використанні найманої праці).

По-друге, світовий історичний досвід засвідчує, що провідною тенденцією, домінуючим вектором розвитку власності є поступовий перехід від первісних форм приватної власності до суспільної (точніше – групової або колективної) приватної власності. Звернути увагу на цю тенденцію, на нашу думку, особливо важливо тому, що в період масштабної приватизації в Україні у 1990-ті роки багато державних і громадських діячів, політиків вважали головним завданням економічної реформи перехід від суспільної власності до приватної, а приватизація виробничих активів вважалася найбільш доцільним способом підвищення ефективності виробництва.

Виникнення приватної власності спричинило право особистого розпорядження товаровиробників результатами своєї праці, що стало основою не лише економічного відокремлення між ними, а й їх відокремлення від суспільного виробництва. До речі, це стало одним із вирішальних факторів формування ринкової економіки.

Однак подальший розвиток людського суспільства, зокрема збільшення населення та зростання його потреб, розширення масштабів виробництва та його ускладнення спричинили ряд економічних, соціальних, екологічних та інших проблем, вирішити які класична (особиста) приватна власність виявилася неспроможною.

За цих умов, як свідчить історичний досвід, в економічно розвинутих державах ще в кінці XIX ст., ті форми приватної власності, які були характерні початковому етапу капіталізму, періоду вільної конкуренції, коли в одній особі поєднувалися і власник і підприємець, почали все більше поступатися місцем новим формам приватної власності. Основною тенденцією цього процесу був перехід від індивідуальної (особистої) до

суспільної (групової) приватної власності: акціонерної, колективної, кооперативної, пайової та іншої. Сьогодні, як відомо, всі найкрупніші компанії розвинутих держав функціонують на основі не індивідуальної, а групової власності. Це свідчить, про те, що одним із провідних трендів в сучасній економіці є процес усупільнення власності, а не навпаки. Цей процес особливо прискорився в умовах глобалізації економіки.

У такому напрямі, як зазначають дослідники, еволюціонують й інституційні орієнтири розвитку суспільства. Як зазначає С.В.Мочерний, навіть у США, в якій приватнопідприємницька ідеологія з найсильнішою, здійснюється перехід від індивідуалістсько-егоїстично-конкурентних цінностей, за яких спостерігалось верховенство особи до громадсько усвідомлених кооперативних, за яких особа є частиною громади. На його думку, групово-кооперативні цінності вже давно панують в Японії та інших розвинутих країнах. Відомо, що приватна власність у багатьох випадках суперечить колективним і суспільним інтересам. Тому, наприклад, в Конституції Японії застережено, що право приватної власності не повинно «суперечити суспільному добробуту», у Конституції Греції проголошується, що «приватна ініціатива не може розвиватися на шкоду свободі й людській гідності». Обмеженість приватної власності у сучасних умовах була визнана на міжнародній конференції ООН з проблем навколишнього середовища і майбутнього розвитку цивілізації (червень 1992 р.) [8].

Особиста ж форма власності, для якої характерне індивідуальне володіння і розпорядження власністю, у економічно розвинутих державах сьогодні переважно зосереджена в сільському господарстві, торгівлі, сфері побуту. Однак і в цих сферах поступово прискорюється процес усупільнення приватної власності.

По-третє, в процесі історичного розвитку власності змінюється її соціальний зміст. Протягом століть державна власність виконувала вкрай обмежені соціальні функції, її діяльність була спрямована в основному на утримання армії та апарату державного управління. Мінімальний обсяг соціальних зобов'язань виконувала й приватна власність. В сучасних

умовах як для державної, так і для приватної власності характерна тенденція до їх соціалізації. Державна власність економічно розвинутих країн своїми джерелами і функціями набуває все більш суспільного характеру, вона починає діяти не лише в інтересах окремих груп суспільства, а в інтересах більшості його членів. Підвищується соціальна роль і значущість й приватної власності. Тобто, в умовах подальшого розвитку науково-технічного прогресу, удосконалення технологій, підвищення на цій основі ефективності виробництва поступово змінюється сутність власності: загальною тенденцією цього процесу є зростання рівня соціалізації власності, підвищення соціальної відповідальності підприємців.

По-четверте, досліджуючи реформування відносин власності у вугільній промисловості, ми враховуємо також й те, що власність має подвійну структуру. Найважливішими її складовими є власність економічна та власність юридична.

Власність економічна означає систему виробничих відносин між людьми (окремими індивідами, групами тощо) з приводу привласнення засобів виробництва, предметів споживання послуг та інших об'єктів власності в усіх сферах суспільного відтворення. Вона має дві основні сторони: кількісну та якісну. Кількісна сторона відображає сукупність матеріальних благ у суспільстві, різноманітних матеріальних та інтелектуальних об'єктів, якісна – процес привласнення різними суб'єктами власності певних об'єктів у безпосередньому виробництві, розподілі, обміні та споживанні. Власність як економічна категорія характеризує певну форму привласнення матеріальних благ, передусім засобів виробництва в інтересах задоволення матеріальних, духовних і соціальних потреб суспільства. Привласнення здійснюється насамперед у процесі праці, а також у формі заробітної плати, прибутку, через механізм цін, виплату пенсій, соціальних виплат тощо. Тобто власність економічна охоплює систему виробничих відносин. Привласнення засобів виробництва у різних сферах суспільного відтворення і передусім у сфері безпосереднього виробництва – це основне виробниче відношення. Важливість подібного підходу до економічної підсистеми власності в практичній площині, на думку С.В.

Мочерного, полягає передусім у тому, що для здійснення радикального трансформування власності в Україні недостатньо лише роздержавлення власності, значного зниження питомої ваги державної власності і забезпечення на цій основі формування інших форм власності, але докорінного реформування потребує кожний елемент цієї системи виробничих відносин. Радикальні зміни повинні відбутися у формуванні ціни, заробітної плати, розподілу прибутків тощо, за допомогою яких власне привласнюються засоби виробництва, робоча сила, предмети споживання тощо [9].

У юридично-правовому розумінні власність характеризує відносини щодо привласнення, володіння, розпорядження, використання людиною різних цінностей (матеріальних, духовних). Певні речі як об'єкти володіння є майном конкретної особи і лише вона має монопольне право щодо розпорядження цим майном або його використання на свій розсуд. Право власності захищає її від посягання інших осіб, регулює відносини, що виникають при розподілі власності або сумісному володінні кількома власниками одним об'єктом. Отже, відносини власності розглядаються як певна система відносин з приводу привласнення, володіння, розпорядження і використання об'єктів власності, передусім як засобів виробництва, так і результатів праці.

У процесі історичного розвитку суспільства відносини власності постійно зазнавали змін, під дією багатьох чинників трансформувалися у різні типи, види, форми власності. З точки зору розуміння еволюції відносин власності в окремих галузях економіки України у 1990-х на початку 2000-х років, важливо, на нашу думку, з'ясувати основні загальнодержавні тенденції у цій сфері суспільного життя.

З кінця 1980-х – початку 1990-х років в Україні почався складний і суперечливий процес реформування відносин власності. Механізм реформування відносин власності базувався і здійснювався на основі відповідних принципів, форм і способів реформування власності, які були визначені Законами України «Про власність» (1991 р.), «Про господарські товариства» (1991 р.), «Про приватизацію державного майна» (1992 р.), «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» (1992 р.), "Про

приватизацію майна державних підприємств" (1992 р.), «Про приватизаційні папери» (1992 р.) та іншими нормативно-законодавчими актами. Пізніше, у 2003 р., було прийнято Господарський Кодекс України, який вносить широке коло різних аспектів відносин власності.

В зазначених законодавчих актах передбачалися конкретні заходи щодо радикальних змін у відносинах власності. Стрижнем цієї політики був перехід від державної монополії на привласнення засобів і результатів виробництва до різноманітних форм власності на основі, передусім широкого роздержавлення і приватизації підприємств. Відповідно до ст. 13 Конституції України держава гарантувала рівність і захист усіх форм власності, а право приватної власності визнано непорушним (ст. 41).

Роздержавлення передбачає передачу майна державного підприємства у володіння, розпорядження та використання трудовому колективу роздержавленого підприємства. Роздержавлення означає перетворення державних підприємств на такі, що засновані на інших формах власності, перехід від переважно державно-директивного управління виробництвом до його регулювання переважно на основі ринкових механізмів. Держава перестає бути безпосереднім об'єктом господарювання. Вона лише розробляє «правила поведінки», які повинні бути однакові як для приватних, так і для державних підприємств.

Приватизація – є більш радикальною зміною у відносинах власності. Вона передбачає платне (або безоплатне) відчуження майна, що перебуває у державній власності на користь фізичних та юридичних осіб. Приватизація виступає як процес, спрямований на скорочення державного сектору в економіці. При цьому варто зауважити, що державний сектор завжди присутній в економіці кожної держави. Його розмір і структура зумовлюються особливостями господарського комплексу країни, політичними, соціальними та іншими чинниками. У власності держави, як правило, перебувають базові галузі економіки: залізниця, електростанції, вугільна промисловість тощо. Це зумовлено передусім тим, що ці галузі вкрай необхідні для сталого розвитку господарства країни, але вони

потребують значних інвестицій, мають порівнянно невисоку ефективність і рентабельність.

Законодавчими актами також визначені основні принципи приватизації державного майна. Серед них варто зазначити такі як: законність; надання громадянам України пріоритетного права на придбання державного майна; надання пільг для придбання державного майна членам трудових колективів підприємств, що приватизуються; забезпечення соціальної захищеності та рівності прав участі громадян України у процесі приватизації; продажу об'єктів приватизації з урахуванням їх індивідуальних особливостей виключно за кошти; пріоритетне право трудових колективів на придбання майна своїх підприємств; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; додержання антимонопольного законодавства; створення сприятливих умов для залучення інвестицій тощо [10].

Аналіз законодавчих актів і реальної практики, свідчить, що з початку 1990-х років в Україні активно формується нова система відносин власності. Основою її структури є приватна, колективна і державна власність. Держава також гарантує кожному громадянину право володіти, користуватися і розпоряджатися індивідуальною власністю. Власне майно можуть мати також спільні підприємства, іноземні громадяни і організації.

Варто звернути увагу на те, що, відповідно до Закону України «Про власність» (ст. 12), приватна власність мусить мати переважно трудовий характер. Як зазначається в Законі, «праця громадян є основою створення і примноження власності». Громадяни можуть набувати права власності на доходи від участі в суспільному виробництві, індивідуальній праці, підприємницької діяльності, вкладення коштів у кредитні установи, акціонерні товариства, а також на майно, одержане внаслідок успадкування або укладення інших угод, не заборонених законом.

Відповідно до законодавства, в процесі приватизації беруть участь окремі органи, фізичні та юридичні особи, тобто суб'єкти приватизації до яких належать: державні органи приватизації (Фонд державного майна та його регіональні

відділення), продавці, покупці державного майна та посередники.

Фонд державного майна, його регіональні відділення є головними органами приватизації. Державні органи приватизації у межах своєї компетенції здійснюють такі основні повноваження: змінюють у процесі приватизації організаційну форму підприємств, що перебувають у державній власності; здійснюють повноваження власника державного майна у процесі приватизації; виступають орендодавцем майна, що перебуває у державній власності, згідно з законодавством; продають майно, що перебуває у державній власності, в процесі його приватизації; створюють комісії з приватизації; затверджують плани приватизації майна, що перебуває у державній власності, плани розміщення акцій акціонерних товариств у процесі приватизації.

Фонд державного майна також розробляє проекти державних програм приватизації (вперше подібна програма була розроблена на 1992 р., а з 2000 р. стратегія приватизаційних процесів визначається перспективними планами на три роки), і подають їх на затвердження Верховній Раді України. Державні органи приватизації укладають договори на проведення незалежної оцінки майна в процесі його приватизації; здійснюють захист майнових прав державних підприємств, організацій, установ, а також акцій (часток, паїв), що належать державі; контролюють виконання умов договорів купівлі-продажу державного майна та здійснюють інші повноваження [11].

Посадові особи державних органів приватизації несуть кримінальну, адміністративну, матеріальну та дисциплінарну відповідальність за неправомірні дії щодо майна, яке приватизується, у порядку, встановленому законодавством. Покупцями державного майна можуть бути: громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства; юридичні особи зареєстровані на території України; а також юридичні особи інших держав. Придбавати власність можуть також товариства покупців, створені з метою ведення сумісної діяльності, або члени трудового колективу підприємства на основі рішення загальних зборів. Не можуть бути покупцями державні органи, працівники Фонду державного майна, а також

юридичні особи, у майні яких частка державної власності перевищує 25%, та інші суб'єкти, перелік яких визначається державою.

До посередників приватизації відносяться: фінансові посередники, які здійснюють продаж придбаних акцій на ринку цінних паперів; довірчі товариства – здійснюють від імені власників приватизаційних паперів представницьку діяльність з цими документами; холдинги та інвестиційні фонди, які накопичують приватизаційні кошти громадян та інших покупців в обмін на акції власного випуску.

Відповідно до статті 15 Закону «Про приватизацію державного майна» приватизація здійснюється кількома способами: продаж об'єктів приватизації на аукціоні (у тому числі за методом зниження ціни, без оголошення ціни); продаж об'єктів приватизації за конкурсом з відкритістю пропонування ціни за принципом аукціону; продаж акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців; продаж на конкурсній основі єдиного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій акціонерного товариства; викуп об'єктів приватизації, а також іншими способами, які встановлюються спеціальними законами, що регулюють особливості приватизації об'єктів окремих галузей.

На сьогодні приватна власність в Україні займає домінуюче становище. В 2005 р. із майже 1,08 млн. суб'єктів господарської діяльності 838,4 тис. (78,3%) мали приватну форму власності, 79,5 тис. (7,4%) – комунальну та комунальну корпоративну, 43,6 тис. (4,1%) – державну та державну корпоративну [12]. Широке впровадження інституту приватної власності цілком закономірно, тому що є передумовою та важливою складовою формування інституційного ринкового середовища.

Разом з тим, аналізуючи реформування відносин власності, не можна не звернути увагу на серйозні недоліки в процесі приватизації внаслідок яких не була досягнута основна мета роздержавлення власності – значне підвищення ефективності господарського комплексу України. З точки зору

інституційної теорії найбільш характерні проблеми приватизації наступні: по-перше, процес реформування відносин власності відбувався не поступово, еволюційно, як це було характерно для країн Заходу, а швидко, точніше поспішно, без достатньої підготовки і глибокого вивчення накопиченого у світі досвіду. По суті більша частина господарських об'єктів була приватизована у першій половині – середині 1990 - х років, тобто революційні зміни у відносинах власності, які відбувалися в економічно розвинутих країнах протягом тривалого часу, в Україні були проведені за декілька років. При цьому часто не враховувалися особливості економічного, політичного, ментального середовища в суспільстві, яке було сформовано у попередні роки.

Звичайно, поспішне і радикальне проведення змін у відносинах власності спричинило численні недоліки у цьому процесі. Головне, на наш погляд, не було узгодження, особливо на початковому етапі трансформації економіки, змін у відносинах власності з основними тенденціями цивілізаційного розвитку, передусім гуманізацією і демократизацією суспільства. В економіці розвинутих країн ці тенденції виявляються у демократизації відносин власності, урахуванні інтересів людини, що пов'язано насамперед з широким розвитком корпоративної власності. В США та інших розвинутих країнах Заходу частка продукції, виробленої на підприємствах з корпоративною формою власності, в загальному обсязі реалізованої продукції становить приблизно 80-90%. Якщо на початку 1950-х років у США нараховувалося близько 6 млн. акціонерів, то на початку 2000-х років їх кількість збільшилася майже до 50 млн. Загалом в країнах Заходу кожен третій дорослий громадянин є акціонером. До того ж в демократизації відносин власності важливу роль відіграють малі підприємства, на яких в деяких країнах виробляється 40 і більше відсотків виготовленої продукції [13].

Звичайно, не можна ідеалізувати подібний «народний капіталізм». Однак, незважаючи на процес певної деперсоніфікації власності, коли реальними власниками акціонерних товариств стають юридичні особи (банки, інвестиційні компанії тощо), які володіють крупним пакетом акцій, формальні власники (дрібні акціонери) мають право на

привласнення певної частки прибутку, що не лише стимулює їх виробничу діяльність, але є й важливим психологічним фактором заінтересованості в результатах роботи підприємства. В Україні ж дрібні акціонери майже не мають впливу на управління компанією, а прибуток від акцій часто суттєво не впливає на загальну суму їхнього доходу і не сприяє формуванню відчуття співвласника підприємства.

По-друге, в процесі формування ринкового інституційного середовища в Україні була допущена, на нашу думку, суттєва помилка: керівники держави, деякі політичні діячі і закордонні «радники» вважали, що безпосередньо в ході приватизації, до того ж прискореної, будуть самі по собі сформовані повноцінні відносини приватної власності, що саме ці відносини стануть основою ринкової перебудови усієї економічної системи країни. На жаль сталося не так, як гадалося. По суті відбулася приватизація без персоніфікації власності, що стало основою формування не цивілізованої ринкової економіки, а тіньової, корумпованої. Відомо, що процес персоніфікації власності відбувається передусім через механізм придбання акцій, однак так звана ваучерна приватизація в Україні не сприяла ані появі ефективного власника, ані створенню прошарку співвласників, що дало б їм змогу хоча б в дуже обмежених масштабах привласнювати частину прибутку, і певною мірою долало їх відчуженість від засобів виробництва.

Відчуження працівників від реального приватизаційного процесу розпочався ще у кінці 1980-х років. По суті початок роздержавлення і приватизації в Україні започаткувало прийняття у 1987-1988 рр. законів «Про трудові колективи», «Про державне підприємство (об'єднання)», «Про кооперацію в СРСР». Відповідно до них майно державних підприємств могло передаватися трудовим колективам, від імені яких виступала адміністрація підприємств, а фактично – їх керівники. Тобто в реальному житті керівники здійснювали право володіння, користування і розпорядження цим майном. Саме за цих умов розпочалася тіньова, номенклатурно-бюрократична приватизація. Цьому негативному процесу сприяло також утворення на великих державних підприємствах кооперативів і малих підприємств, керівниками яких часто

були родичі або знайомі керівників підприємств. Саме через ці структури фінансові ресурси державних підприємств часто переводилися у невиробничу сферу, а точніше в приватне користування.

Варто також звернути увагу й на те, що установлення приватного впливу на об'єкти господарської діяльності відбувався в умовах значного ослаблення, а точніше занепаду державної влади, стрижнем якої раніше була комуністична партія. В цій ситуації партійні, господарські функціонери, державні чиновники, інші високопосадовці почали встановлювати свій контроль над державною власністю. Особливу роль у цьому процесі відіграли швидка номенклатурна приватизація банків, так званий комсомольський і партійний бізнес, створення і функціонування спільних підприємств тощо. В реальному житті формування приватно-номенклатурної, тіньової власності стало сутністю процесу роздержавлення і приватизації в кінці 1980-х – на початку 1990-х років. На жаль, цього не враховували закони щодо приватизації, які були прийняті у 1992 р.

Звичайно, все це не могло не вплинути на подальший процес змін у відносинах власності. На початковому етапі масової приватизації (1992-1994 рр.) по суті відбувалося не первинне роздержавлення, а перерозподіл власності, якою фактично вже володіли приватні особи. Причому й офіційна державна політика щодо приватизації визначалася часто чиновниками, які були причетні до тіньового розподілу власності у попередні роки. Вони не були зацікавлені у проведенні відкритої, прозорої приватизації, тому що нелегальна власність створювала можливість швидкого збагачення без адекватної відповідальності за її ефективне використання. Виникла парадоксальна, не характерна для розвинутих країн система економічних відносин: власність перебувала у безвідповідального власника, який часто не мав ні знань, ні досвіду, а іноді й бажання щодо раціонального управління нею, підвищення ефективності її використання [14]. Більш того формування прошарку так званих «нових українців» мало важливі не лише економічні, а й інституційні наслідки: формувалися нові правила поведінки і господарювання, новий

економічний світогляд, новий спосіб і стандарти їх життя, що впливало загалом на економічне та ментальне середовище суспільства.

Таким чином, зміни у відносинах власності є одним із найвпливовіших факторів в процесі трансформації інституційного середовища. Радикальні зміни в економіці звичайно розпочинаються з докорінних перетворень у відносинах власності. Реформування відносин власності – об'єктивний процес, в ході якого відбуваються формування й випробування нових форм і методів господарювання, перевірка ефективності традиційних і новітніх форм власності.

В Україні основним напрямом реформування відносин власності було роздержавлення і приватизація державного майна. Результати цього процесу виявилися неоднозначними: приватизація стала основою, стрижнем формування нового ринкового інституційного середовища, водночас – в ході приватизації не з'явився ефективний власник, збільшився розрив між приватними і суспільними інтересами, чимало державного майна приватизовано олігархічними структурами, викликає сумнів недостатня законність приватизації численних господарських об'єктів.

4. 2. Реорганізація відносин власності у вугільній промисловості

Історичний досвід свідчить, що проведення змін у відносинах власності надзвичайно складний і суперечливий процес. Особливо болісно роздержавлення і приватизація відбувалася в Україні, як і в інших країнах колишнього СРСР, де упродовж багатьох десятиріч відбувався процес гіпертрофованого «одержавлення» усіх сфер і галузей. Однією з найбільш несприятливих і невідготовлених до ринкових перетворень виявилася вугільна промисловість.

Внаслідок неправильної інвестиційної політики радянської влади, передусім Міністерства вугільної промисловості СРСР у 1970-1990-х роках, яка була зорієнтована на розвиток вуглевидобутку у східних регіонах країни, вугільна галузь України не одержувала необхідних

матеріальних і фінансових ресурсів для виробничого і соціального розвитку, в ній накопичилося багато складних технічних, економічних, соціальних, економічних та інших проблем.

Подібна ситуація свідчила, що вугільна промисловість потребує особливого підходу до створення умов її функціонування в ринкових умовах. До того ж в процесі реформування відносин власності у вугільній промисловості потрібно було враховувати деякі специфічні умови її функціонування.

По-перше, занедбаний техніко-економічний стан шахт, постійне зростання витрат на видобуток вугілля у зв'язку з поглибленням гірничих робіт, залучення в експлуатацію менш продуктивних пластів і часті аварії, неминуче затухання шахт в результаті відпрацювання запасів вугілля – все це не сприяло інвестиційній привабливості галузі.

На початок 1990-х років шахтний фонд України був самим старим в СРСР. Знос основних фондів складав 45%, вибування потужностей з видобутку вугілля випереджало їх введення за попередні 10 років майже на 33 млн. т. Порушення зовнішніх і внутрішньогосподарських зв'язків негативно позначилися на матеріально-технічному забезпеченні шахт деревиною, канатами, конвейерною стрічкою, металовиробами, запасними частинами до гірничошахтного устаткування. Шаhtarські страйки кінця 1980-х років призвели до порушення виробничого ритму, трудової дисципліни, зниження продуктивності праці. Все це зумовило значне падіння вуглевидобутку [1].

По-друге, відсутність законодавчого забезпечення реформування галузі і зокрема, приватизаційних процесів у вугільній промисловості. Відповідно до Конституції України надра в тому числі, звичайно, і вугілля, є виключно власністю народу. А засоби виробництва шахти без запасів вугілля не могли стати об'єктами господарювання.

По-третє, важливо було враховувати й те, що вугільна галузь надзвичайно складний господарський комплекс. 75% шахт і розрізів відправляли видобуте ними вугілля на збагачувальні фабрики і не були виробниками товарної вугільної продукції, лише 7 шахт мали свої збагачувальні

фабрики, а решта відправляли вугілля споживачами у рядовому вигляді. Це викликало необхідність змінити структуру вугільних підприємств, об'єднати окремі або групи шахт із збагачувальними фабриками. За цих умов широкомасштабна приватизація була неможлива. До того ж треба враховувати різноманітність і велику вартість основних фондів шахт.

По-четверте, з переходом до ринкових відносин в галузі необхідно було вирішувати питання про зміну форм власності у підгалузях вугільної промисловості (вугільне машинобудування, збагачення, будівельна індустрія тощо), допоміжних та обслуговуючих підприємствах і організаціях (транспортні, ремонтні, налагоджувальні та ін.).

Еволюція відносин власності у вугільній промисловості на початку 1990-х років багато в чому була зумовлена попередніми структурними перебудовами галузі. В результаті неодноразових реформувань організаційної структури вугільної промисловості в середині 1970-х років були створені виробничі об'єднання, які формувалися за територіальною ознакою на основі колишніх трестів і комбінатів. Вони були первинною ланкою господарювання і мали статус державних підприємств. До складу виробничих об'єднань входили підприємства як основного виробництва (шахти, збагачувальні фабрики), так і допоміжного (ремонтно-механічні заводи, вантажно-транспортні управління, управління з монтажних-демонтажних робіт та ін.). Шахти, збагачувальні фабрики, вугільні розрізи та інші підприємства мали в структурі об'єднань права виробничих одиниць і самостійно управляли виробничими процесами, однак вони не мали правової самостійності. Подібна структура існувала до початку 1980-х років.

У наступні роки були дещо розширені економічні права шахт, відбулися зміни в їх організаційно-правовому статусі. У 1982 р. шахти були перетворені у самостійні державні підприємства у складі об'єднань. До початку 1990-х років зберігалася ця організаційно-господарська структура, основними ланками якої були багатогалузеві об'єднання і шахти. У 1991 р. усі 276 шахт організаційно входили до 23 виробничих об'єднань. Шахти мали більш розширені права. Зокрема, вони могли розпоряджатися закріпленими за ними основними і обіговими коштами, трудовими й матеріальними

ресурсами, здійснювати свою діяльність на внутрішньогосподарському розрахунку, мати окремий (але не самостійний) баланс, утворювати фонди матеріального заохочення, соціальних заходів, житлового будівництва і самостійно розпоряджатися ними. Однак в реаліях життя шахти, що входили до об'єднань мали обмежену економічну і фінансову самостійність, недостатнє інвестування, і не несли відповідальності за результати своєї діяльності. Держава щорічно встановлювала і на протязі року корегувала розрахункові ціни і шляхом вибіркового централізованого фінансування інвестицій здійснювала вирівнювання фінансово-економічного стану шахт, що в кінцевому рахунку призводило до нівелювання результатів їх господарської діяльності.

За таких умов, на початку 1990-х років, у зв'язку з переходом до ринкової моделі економіки, у вугільній промисловості почалися пошуки нових організаційно-господарських форм організації галузі. Спочатку багато колективів шахт та їх керівників наполягали на наданні підприємствам повної фінансово-економічної самостійності. Однак скористатися таким правом наважилися одиниці. Однією із перших, у 1992 році, самостійною стала шахта «Комсомолець Донбасу». Наступного року – шахти ім. 50-річчя Радянської України, ім. О.Ф.Засядька, «Ждановська», ім. В.Р.Менжинського та деякі інші. На кінець 1995 р. статус самостійних вугледобувних підприємств мали 13 шахт [2].

Всі шахти, що стали самостійними, були одними із кращих в об'єднаннях і мали переваги, у порівнянні з іншими шахтами, або у технічному оснащенні, або з точки зору гірничо-геологічних умов видобутку вугілля, а деякі мали переваги у тому й іншому. Це були переважно нові або реконструйовані підприємства, на розвиток яких держава інвестувала значні фінансові кошти і матеріальні ресурси, а тому вони мали відносно невеликі виробничі витрати, більш низьку собівартість вугілля або його кращу якість. Однак більшість шахт, враховуючи специфічні особливості вугільного виробництва, велику капіталоємність і потребу в значних інвестиціях, непостійний обсягу вуглевидобутку та багато інших проблем, не могли бути економічно самостійними.

Основними мотивами виходу із об'єднань часто були не глибокі економічні розрахунки, а психологічні, ментальні фактори: прагнення керівників шахт звільнитися від зайвої, як вони вважали, опіки і контролю, зрівняльного розподілу коштів і ресурсів, бажання одержати можливість самостійно вирішувати питання господарської діяльності і відчувати себе самостійним господарем.

Однак вийшовши із складу виробничих об'єднань, шахти не набули повної самостійності, а потрапили тепер в економічну залежність безпосередню від Держвуглепрому, який встановлював розрахункові ціни на вугілля й обсяги централізованого фінансування капітальних робіт. Водночас, цим шахтам потрібна була допомога у вирішенні багатьох питань, що раніше були прерогативою об'єднань, зокрема одержання фінансової підтримки, придбання дефіцитного устаткування, організація виконання капітальних робіт та ін. У той же час на багатьох, навіть кращих шахтах, рівень професійної підготовки, компетентність їхніх фахівців, наявність необхідного досвіду і менеджерських навичок управлінського персоналу виявилися значно нижчими, ніж у фахівців виробничих об'єднань, що, звичайно, ускладнювало ефективне управління галуззю. Показовою у цьому відношенні була ситуація, яка склалася на вугільних підприємствах Стаханово-Брянківського району Луганської області, де через некомпетентність рішень прийнятих керівництвом шахт, практично всі вони одночасно були затоплені і безповоротно втрачені для економіки України.

До того ж треба зважати й на те, що деякі керівники вугільних підприємств, одержавши самостійність, спрямували свої зусилля на задоволення поточних, часто приватних, егоїстичних інтересів на шкоду інвестиційним потребам шахти. Бажання продати якомога більше вугілля за договірними, іноді навіть за заниженими цінами, шахти самостійно значно зменшували обсяги рентних відрахувань, які належали державі як власнику надр і підприємствам. Ці кошти повинні були залишатися в галузі для підтримки або розвитку підприємств, що працювали у більш складних умовах. Тобто вихід із складу об'єднань окремих шахт з найбільш потужним виробничим потенціалом значно погіршував економічні та соціальні умови

тих підприємств які залишилися, що було не лише несправедливо (хоча в умовах ринку ця категорія, на жаль, не є головною) з соціальної точки зору, але й невиправдано і недоцільно з економічної.

Треба враховувати й те, що на початку 1990-х років, в умовах галопуючої інфляції та всебічного бартеру, шахти, як і інші підприємства, не мали можливості накопичувати кошти, проводити технічне оновлення виробництва, запроваджувати наукові досягнення. Цей негативний аспект в діяльності самостійних шахт особливо гостро виявлявся тоді, коли необхідно було ліквідувати на підприємстві аварії, інші надзвичайні явища та їхні наслідки [3].

Тобто, можна стверджувати, що вихід шахт із складу виробничих об'єднань у тому вигляді, як це відбувалося на початку 1990-х років не лише не покращив становище в галузі, а, навпаки, створював додаткові труднощі у реформуванні вугільної промисловості, що вимагало пошуку нових підходів до вирішення проблеми.

Початком нового етапу в реформуванні відносин власності у державному секторі економіки, зокрема й вугільної промисловості, можна вважати прийняття 15 червня 1993 р. Указу Президента України «Про корпоратизацію підприємств» [4]. Для підприємств, переважна частина яких не мали статусу юридичної особи, був визначений проміжний етап реформування, який одержав назву «корпоратизація». Основною метою корпоратизації, як визначено у преамбулі Указу, було реформування управління державним сектором економіки, підвищення відповідальності державних підприємств за результати економічної діяльності та підготовки їх до приватизації.

Сутність корпоратизації полягала у перетворенні державних підприємств, а також закритих акціонерних товариств, більш як 75% статутного фонду яких перебувало у державній власності, у відкритті акціонери товариства (ВАТ). Їх засновниками з боку держави могли бути органи, уповноважені управляти цим майном: центральні органи державної виконавчої влади, інші підвідомчі Кабінету Міністрів України органи та обласні державні адміністрації.

Механізм проведення корпоратизації визначило Положення про порядок корпоратизації підприємств, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. за №508 [5]. Відповідно до Положення керівник підприємства, що корпоратизується подавав засновникові ВАТ склад комісії з корпоратизації. До її складу включилися на паритетних засадах представники: засновника; банківської установи, що обслуговувала підприємство; відповідного органу приватизації; трудового колективу підприємства, що корпоратизується; місцевої державної адміністрації. При корпоратизації державних підприємств, закритих акціонерних товариств, що мали монопольне становище на ринку, а також виробничих об'єднань і науково-виробничих об'єднань, правовий статус яких раніше не був приведений у відповідність до чинного законодавства, до складу комісії включався також представник Антимонопольного комітету. За рішенням засновника до складу комісії могли бути включені представники інших органів та організацій.

Адміністрація підприємства, що корпоратизувалося, зобов'язана була надати комісії необхідну бухгалтерську статистичну та іншу інформацію. В процесі корпоратизації комісія мала право залучити до своєї роботи експертів, аудиторські, консультаційні та інші організації. За результатами роботи комісії складався акт оцінки вартості цілісного майнового комплексу підприємства, що підлягало корпоратизації. Комісія розробляла також проект плану розміщення акцій підприємства і проект статуту відкритого акціонерного товариства. Ці документи направлялися засновнику, який приймав рішення про створення ВАТ і затверджував його статут. Процес корпоратизації завершувався державною реєстрацією відкритого акціонерного товариства. З цього моменту комісія з корпоратизації вважалася ліквідованою.

Після державної реєстрації відкритого акціонерного товариства активи і пасиви підприємства або об'єднання, переходили до ВАТ, і воно ставало правонаступником прав і обов'язків корпоративного підприємства. Голова правління відкритого акціонерного товариства повинен був подати до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку

відповідні документи для реєстрації випуску акцій та інформації про їх випуск. Випуск акцій ВАТ здійснювався за рахунок його коштів.

Варто підкреслити, що з метою мотивації керівного складу корпоратизації підприємств (директор, його заступники, головні спеціалісти, керівники структурних підрозділів) передбачалося під час приватизації підприємств надавати їм право на додаткове придбання акцій товариства за їх номінальною вартістю з відстрочкою оплати на один рік на загальну суму до 5% статутного фонду товариства після придбання акцій працівниками підприємства на пільгових умовах.

Корпоратизація вугільних підприємств ускладнювалося не лише складним становищем галузі, а й відсутністю єдиного підходу до зміни форм власності у вугільній промисловості. Багато спеціалістів Держвуглепрому і керівників вугільної промисловості вважали за доцільне перетворити у відкриті акціонерні товариства не окремі шахти, а виробничі об'єднання, комбінати, трести як єдині господарські комплекси без виділення у їхньому складі підприємств, які мали стати дочірніми підприємствами створюваних акціонерних товариств. Зокрема, генеральний директор виробничого об'єднання «Луганськвугілля» В.І. Полтавець зазначав, що «спільне ведення господарства та економія на витратах виробництва; баланс, який установився між потужностями допоміжних виробництв і відповідними потребами шахт у їхніх послугах; повна й гарантована забезпеченість допоміжних виробництв заказами, а шахт послугами свідчать про доцільність збереження об'єднання як єдиного комплексу» [6].

Однак, згідно з графіком корпоратизації Міністерства економіки України, передбачалося роздільне перетворення в акціонерні товариства виробничих об'єднань, шахт і розрізів, що входили до їхнього складу, незалежно від статусу, а також підприємств і ряда виробничих одиниць допоміжного та обслуговуючого виробництва. Така схема корпоратизації допускала роздрібнення виробничих об'єднань і шахт, що звичайно значно ускладнювало виробничі зв'язки і управління підприємствами.

В результаті, як зазначає доктор економічних наук В.Василенко, склалася ситуація, коли одне об'єднання, в якому шахти (структурні підрозділи основного виробництва) були виробничими одиницями, перетворювалися в акціонерні товариства, практично зберігаючи свою цілісність; інші, в якому всі шахти мали права юридичної особи, перетворювалися в акціонерні товариства, при цьому допоміжна й обслуговуюча сфери позбавлялися основного виробництва; треті – ставали акціонерними товариствами з «урізаним» основним виробництвом [7].

Однак створення численних самостійно господарюючих суб'єктів, що мали статус юридичної особи, не надавало більшості з них реальної самостійності передусім через нестачу фінансів, розрив господарських і організаційних зв'язків між підприємствами різного профілю. По суті вони перетворювалися у потенційних банкрутів.

Варто звернути увагу й на такий аспект: колективи деяких допоміжних підприємств, які стали незалежні від об'єднання, зменшили, а іноді й припиняли виробництво необхідної шахтам продукції і почали переорієнтовуватися на випуск іншої продукції, яка користувалася попитом на ринку, збільшуючи тим самим свій прибуток. Звичайно, за таких умов єдиний виробничо-технічний комплекс розвалювався, втрачалось управління окремими виробничими структурами.

Чергова спроба змінити організаційно-правову форму підприємств вугільної промисловості відповідно до потреб ринкової економіки, реанімувати діяльність вугільного комплексу держави була пов'язана зі створенням холдингових компаній. 11 травня 1994 р. був прийнятий Указ Президента України «Про холдингові компанії, що створюються в процесі корпоратизації та приватизації» [8]. Цим указом затверджено Положення про холдингові компанії, що визначало порядок створення та діяльність компаній. Метою створення холдингових компаній було сприяння кооперуванню підприємств, що корпоратизуються та приватизуються, а також зміцнення виробничих зв'язків між ними.

Холдингові компанії, як господарюючий суб'єкт, який володіє контрольним пакетом акцій інших (одного або більше) господарюючих суб'єктів, створювалися по-перше, в результаті

заснування їх органами, уповноваженими управляти державним майном, державними органами приватизації самостійно або разом з іншими засновниками; по-друге, шляхом поглинання одного господарюючого суб'єкта іншим (через придбання контрольного пакету акцій) у процесі приватизації. При цьому господарюючий суб'єкт, що поглинає, визнавався холдинговою компанією, а поглинутий – дочірнім підприємством. Холдингові компанії могли бути дочірніми підприємствами інших холдингів.

Засновником холдингової компанії, яка створювалася в процесі корпоратизації, могли бути підприємство або орган, уповноважений управляти державним майном.

Холдингова компанія створювалася у формі відкритого акціонерного товариства шляхом об'єднання у статутному фонді контрольних пакетів акцій дочірніх підприємств та інших активів. Управління холдингом, створеним в процесі корпоратизації, здійснювалося відповідно до законодавства про корпоратизацію. При цьому обов'язки голови правління холдинга в разі його створення шляхом об'єднання контрольних пакетів акцій кількох підприємств покладалися на особу, яку призначав засновник, а якщо холдингова компанія створювалася на базі підприємства, що корпоратизується, – на керівника цього підприємства.

Засновниками холдингової компанії, створеної у процесі приватизації могли бути державний орган приватизації; підприємство, що підлягає приватизації; орган, уповноважений управляти державним майном, а також відкрите акціонерне товариство, створене в ході корпоратизації.

Однак створення холдингів у вугільній промисловості скоріше було формальним актом. Вони не виконували, і не могли виконати одну із головних цілей створення холдингів – зміцнити виробничі зв'язки між корпоратизованими підприємствами, підвищити ефективність управління у вугільній галузі.

Однією із причин того, що холдинги не стали дієвою формою стабілізації роботи вугільної промисловості, на наш погляд, в тому, що вони не мали повного впливу на діяльність підпорядкованих ним дочірніх підприємств. Класична холдингова компанія це головний господарюючий суб'єкт

(компанія), який контролює всі інші (дочірні) компанії, які входять до холдингу, шляхом домінуючої участі в їхньому статутному капіталі, або ж має можливість іншим способом визначити їх господарську діяльність. Дійсно, відповідно до Положення, холдингові компанії створювалися як акціонерні товариства об'єднуючи у статутному фонді контрольні пакети акцій дочірніх підприємств. Однак холдингова компанія, згідно з Положенням, понад 25% акцій якої належали державі, не мала права: по-перше, збувати продукцію дочірніх підприємств; по-друге, передавати дочірнім підприємствам право на збут продукції інших дочірніх підприємств (крім експортних операцій). І головне – заборонялося регулювати в будь-якій формі ціни на товари (роботи, послуги) дочірніх підприємств (пізніше, в Указі Президента України «Про холдингові компанії в Україні» (2006 р.) ця заборона була знята).

Звичайно, це розширювало самотійність окремих підприємств. Однак стосовно вугільної промисловості подібний стан речей був вигідний лише великим ефективно працюючим шахтам, які мали оновлену матеріально-технічну базу, ефективний менеджмент, видобували якісне вугілля. Проте більшість шахт, як і раніше, були збитковими і потребували державних дотацій. До речі, раніше вугільні об'єднання, з урахуванням виробничих особливостей, умов вуглевидобутку, встановлювали розрахункові ціни на видобуте вугілля по кожній окремій шахті, що сприяло нівелюванню великих розбіжностей в їхній діяльності.

Не сприяло поширенню холдингів у вугільній промисловості і делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебувало у загальнодержавній власності. Відповідно до Указу Президента України від 21 лютого 1994 р. № 61/94, державним адміністраціям цих областей у порядку експерименту делегувалися деякі повноваження центральних органів виконавчої влади щодо управління державним майном. Зокрема, їм надавалося право виступати у процесі корпоратизації засновниками відкритих акціонерних товариств, що створювалися на базі державної власності. За погодженням з відповідними міністерствами та іншими центральними

органами державної виконавчої влади (стосовно вугільної промисловості – з Держкомітетом вугільної промисловості) приймати рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, заснованих на державній власності, затверджувати їхні статuti, укладати і розривати з керівниками цих підприємств контракти [9]. Звичайно, за таких умов у багатьох керівників не було бажання змінювати форму власності підприємства, оскільки було очевидно, що незважаючи на корпоратизацію, все майно шахти залишиться у державній власності.

Не було єдиної думки щодо корпоратизації і серед господарників. Деякі з них вважали, що у вугільній промисловості насамперед необхідно не змінювати форму власності, а зміцнити виробничу дисципліну, відновити управлінську вертикаль в галузі [10]. Все це вносило невпевненість в дії керівників галузі, було гальмуючим фактором в процесі трансформації форм власності у вугільній галузі.

За умов затяжної кризи, відсутності достатнього реформаторського досвіду, невдалих експериментів щодо перебудови вугільної промисловості керівництво галузі і держави поступово згортало корпоратизацію шахт і посилювало централізоване державне управління. Перший досвід перебудови галузі свідчив, що більшість шахт ще певний час не зможуть самостійно повноцінно працювати в ринкових умовах, вони потребували постійної державної фінансової допомоги, а значна частина їх майна залишиться в державній власності. Все це й зумовило посилення централізму в управлінні галуззю, в тому числі й адміністративних важелів, що викликало згортання процесу реформування відносин власності у вугільній промисловості.

8 липня 1994 р., виконуючи розпорядження Президента України від 21 травня 1994 р. [11], Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про заходи стабілізації роботи підприємств вугільної промисловості», якою передбачалося Державному комітету по вугільній промисловості розробити «пропозиції щодо посилення державного регулювання діяльності підприємств вугільної промисловості та коригування

графіку їх корпоратизації і приватизації» [12]. По суті корпоратизація за таких умов була призупинена.

Про посилення державного впливу на трансформацію вугільної промисловості свідчило і підвищення статусу центрального органу управління галуззю. У листопаді 1994 р. на базі Держвуглепрому було створено Міністерство вугільної промисловості України із більш широкими адміністративними повноваженнями.

Нова спроба внести зміни у структуру власності галузі, пристосувати організаційно-правові форми підприємств вугільної промисловості до нових умов господарювання, забезпечити входження підприємств до ринкових відносин, й водночас зберегти на них вплив держави, пов'язана з прийняттям 7 лютого 1996 р. Указу Президента України «Про структурну перебудову вугільної промисловості» [13]. Відповідно до Указу створювалися державні підприємства – юридичні особи на базі шахт та інших структурних підрозділів, які не мали статусу юридичної особи і входили до складу об'єднань, трестів, комбінатів, що належали до сфери управління Мінвуглепрома. При цьому відокремлювалися від шахт та вуглезбагачувальних державних підприємств об'єкти, діяльність яких не була пов'язана з видобутком та переробкою вугілля. Зокрема, об'єкти соціальної інфраструктури підлягали відокремленню від вугільних підприємств і вони передавалися до комунальної власності відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Водночас проводилася корпоратизація державних підприємств, що належали до сфери управління Мінвуглепрому, які перетворювалися в державні відкриті акціонерні товариства, державні акціонерні вугільні компанії, а також в державні холдингові компанії. Їм надавалося право самостійно реалізувати власну продукцію за договірними цінами. Декларування цін на таку продукцію на внутрішньому ринку запроваджувалося лише у разі, якщо їх рівень перевищував рівень цін на світовому ринку.

На державні холдингові компанії не поширювалися вимоги Указу Президента України про холдингові компанії, що створювалися в процесі корпоратизації та приватизації від 11 травня 1994 р., яким заборонялося холдинговим компаніям,

понад 25% акції яких належали державі, збувати продукцію дочірніх підприємств, передавати їм право на збут продукції інших дочірніх підприємств, а також регулювати в будь-якій формі ціни на товари дочірніх підприємств.

Управління акціями державних відкритих акціонерних товариств, вугільних компаній та холдингових компаній повинні були здійснювати уповноважені особи, які призначалися Міністерством вугільної промисловості України.

Збиткові державні шахти, які підлягали закриттю, не корпоратизувалися, їх передбачалося здавати в оренду або приватизувати. Кошти, одержані від приватизації повинні були зараховуватися до позабюджетного Державного фонду приватизації і спрямовуватися на технічне переоснащення та поповнення обігових коштів вуглевидобувних та вуглезбагачувальних підприємств.

В процесі цієї реорганізації замість 23 виробничих об'єднань з видобутку вугілля було створено 19 державних холдингових компаній і 9 виробничих об'єднань. При цьому більшість з них були перетворені у відкриті акціонерні товариства [14].

Однак створення державних холдингів у вугільній промисловості не призвело до покращення становища в галузі. На жаль, це було, як і багато попередніх, паліативним рішенням, яке не вирішувало проблему. З одного боку холдингові компанії по формі були ринковою структурою, що відповідно передбачало значне скорочення державних інвестицій у вугільну промисловість. В цьому була зацікавлена держава. Саме цим можна пояснити зняття заборони холдингам регулювати ціни і управляти збутом продукції. З іншого – виробничі об'єднання з видобутку вугілля по суті зберігали владу над шахтами, незважаючи на те, що останні були наділені правами юридичної особи. Тобто, шахти, як і раніше, не були самостійними суб'єктами господарської діяльності.

Подібна формальна реорганізація форми власності не змінювала її сутності і не сприяла покращенню умов функціонування шахт. Більш того, на думку фахівців, в гірших умовах опинилися кращі, стабільно працюючі шахти, які повинні були в холдингах турбуватися і підтримувати економічно й фінансово слабкі вугільні підприємства.

Фактично ефективно працюючі шахти стали заручниками державних холдингових компаній, які використовували їхні кошти для підтримки відстаючих шахт. Все це, з одного боку, призвело до значного скорочення капітальних вкладень у розвиток кращих шахт, з іншого – не мало відповідного ефекту для слабких вугільних підприємств [15].

Тобто створилося замкнене коло: потужні, рентабельні шахти, відволікаючи кошти на підтримку нерентабельних підприємств, самі втрачали потенційні можливості для інтенсивного розвитку свого виробництва. За таких умов холдинги прагнули вивести із свого складу нерентабельні шахти, допоміжні виробництва залишити лише перспективні, стабільно працюючі шахти. При цьому іноді суттєву роль відігравав суб'єктивний фактор, егоїстичні групові інтереси. Від цього страждали і держава, і вугільна галузь, і окремі шахти.

Існування формальних, так званих «паперових» холдингів не відповідало фактичному стану справ в галузі. Такі організаційні форми фактично розчленували єдиний технологічний і господарський комплекс по виробництву вугільної продукції на окремі ланки. Особливо це стосувалося шахт, кожна з яких в нових економічних умовах виявилася не здатною до самостійного відтворення обсягів вугілля, яке необхідне було хоча б для її виживання. Лише ті холдинги, де було збережено загальне центральне керівництво, яке, як правило, спиралося в основному на авторитет керівника, вдавалося підтримувати життєдіяльність підприємства.

Можливість збереження єдиних господарських комплексів значно ускладнилася процесами банкрутства, практичною роботою арбітражних управляючих, санацією, що буквально розривало галузь на окремі частини, що у свою чергу викликало прискорене відмирання кожної з них. На листопад 2002 р. в стані банкрутства знаходилося 165 підприємств галузі, арбітражне управління було введено на 80 шахтах, в процедурі санації перебувало 70 шахт [16]. Фактично з боку міністерства, і відповідно держави, управління цими державними підприємствами в значній мірі було втрачено.

За цих умов на початку 2000-х років в реформуванні відносин власності у вугільній промисловості акцент було

зроблено на створення на базі холдингів і відкритих акціонерних товариств, які входили до їх складу, укрупнених єдиних інтегрованих державних підприємств з наступною корпоратизацією і приватизацією їх цілісними майновими комплексами.

Весною 2002 р. при Міністерстві була створена робоча комісія з оцінки стану вугільних шахт, виявлення їх потенційних можливостей і перспектив, а також можливості перетворення шахт із збиткових у рентабельні. В Донецькій області цю комісію очолював В. Г. Хамуляк, в Луганській – В.І.Полтавець. Водночас були проаналізовані виробничо-технічні і економічні програми холдингів і шахт. Восени 2002 р. розпочалася інвентаризація складу холдингів, і паралельно – визначалася структура (конфігурація) майбутніх вугільних компаній. При цьому передбачалося, що у державних підприємствах буде забезпечено максимально повний технологічний ланцюжок з виробництва готової вугільної продукції, необхідною виробничою інфраструктурою, з виокремленням об'єктів соціальної сфери тощо.

Важливо було враховувати також особливості кожної шахти, її можливості працювати в ринкових умовах. Відомо, що розширене відтворення суспільного виробництва можливе лише за умов, коли додатковий продукт використовується не лише на особисте, а й виробниче споживання, коли його частка використовується для нагромадження. При цьому виробнича система повинна мати відповідний економічний потенціал.

Стосовно вугільної промисловості найбільш адекватним у цьому відношенні критерієм може бути обсяг видобутку вугілля. Такі потужні шахти, як ім. О. Ф. Засядька, «Красноармійська-Західна» та деякі інші, які видобували 10-15 тис. т вугілля за добу, звичайно, були самодостатніми суб'єктами ринкових відносин. Однак багато холдингів, зокрема, «Донецьквугілля», «Торезантрацит», «Лисичанськвугілля», «Шахтарськантрацит», «Волиньвугілля» та інші, які щодоби видобували приблизно лише 3-5 тис. т, об'єктивно не могли забезпечити відтворення виробничого потенціалу. Тому серед таких холдингів потрібно було проводити виробничо-економічну інтеграцію, або ж згортати вуглевидобуток, що в реаліях життя й відбувалося. З урахуванням цих та інших чинників до кінця 2002 р. була

завершена підготовча робота, а також проведені відповідні консультації з Фондом державного майна.

В наступний період в процесі реалізації цієї перебудови замість 18 холдингових компаній і в 6 виробничих об'єднань з видобутку вугілля, а також 200 підприємств, які виходили до їх складу, було створено 21 державне вугільне підприємство [17].

Формування інтегрованих державних підприємств, створювало умови для приватизації цілісних майнових комплексів, і відповідно передачі управління ними приватним компаніям. Подальші реформування відносин власності у вугільній промисловості були пов'язані переважно з роздержавленням і приватизацією шахт.

Приватизаційні процеси у вугільній промисловості були фактично ініційовані створеними промислово-фінансовими групами, кінцевою продукцією яких був метал. Саме ці структури мали особливо гостру потребу у власній сировині, передусім у коксівному вугіллі. Зміна форм власності відбувалася за різними схемами.

Сутність однієї з найбільш характерних, яка використовувалася у вугільній промисловості при приватизації великих акціонерних об'єднань, полягала у концентрації і централізації капіталу за допомогою об'єднання самостійних суб'єктів господарювання у більш потужні виробничі структури з одночасною втратою більшою частиною підприємств статусу юридичної особи. На базі діючих підприємств вугільної промисловості (державних холдингових компаній, державних відкритих акціонерних товариств) створювалися нові державні підприємства, що по суті означало рекорпоратизацією. Потім проводилася експертна оцінка підприємства, нова корпоратизація і продаж акцій промислово-фінансовій групі. Наприклад, так були приватизовані у 2004 р. ВАТ «Павлоградвугілля» і ВАТ «Краснодонвугілля» – одні з найбільш потужних вуглевидобувних підприємств України.

Державна холдингова компанія ВАТ «Павлоградвугілля» 30 липня 2004 р. стала першою в Україні приватизованою вугільною компанією. 92,1% акцій акціонерного товариства було передано Авдієвському коксо-хімічному заводу, який контролювала донецька компанія «Систем кепитал менеджмент» (СКМ). За приватизаційний пакет акцій СКМ

було виплачено Фонду державного майна України 1,4 млрд. грн. [18]. Восени 2004 р. Фонд держмайна України продав цій же компанії (СКМ) 60% акцій ВАТ «Краснодонвугілля», яке об'єднувало 7 шахт, 2 гірничозбагачувальні фабрики та інші виробничі об'єкти. Пізніше, у травні 2005 р., СКМ купила ще 39,1% акцій «Краснодонвугілля» [19]. Тобто управління цими вугледобувними і вуглепереробними підприємствами повністю перейшло до цієї компанії.

Наступного року в ході розпочатої у 2006 р. програми корпоративної реструктуризації окремі активи групи СКМ були об'єднані у галузеві холдинги, яким було передано право на володіння і управління активами. Було сформовано основні холдинги групи СКМ – Метінвест (гірничо-металургійний бізнес), який об'єднував в єдиний виробничо-збутовий цикл: від видобування вугілля і руди до продажу металу. До цього холдингу у 2006 р. увійшло ВАТ «Краснодонвугілля».

До іншого холдингу корпорації «Донбаська паливно-енергетична компанія» (ДПЕК), яка управляла підприємствами енергетичного бізнесу увійшло ВАТ «Павлоградвугілля». Подібні процеси відбувалися і на інших шахтах. Того ж 2004 р. були продані великі (понад 30%) пакети вже роздержавлених ВАТ «Шахта «Комсомолец Донбасу» і «Вугільна компанія «Шахта «Красноармійська-Західна №1». В оренду двом недержавним структурам – «Енерговугілля» і «Експлерент» була передана ДХК «Олександріввугілля».

Всього до 2006 р. із 167 шахт 10 шахт були повністю у приватній власності, 10 – перебували частково у державній та приватній власності. Частка приватних підприємств у видобуванні вугілля в Україні становила понад 35% [20]. В наступні роки процес приватизації шахт продовжувався.

Спроба провести масштабну приватизацію вугільних підприємств була зроблена у 2008-2009 рр. Вже у лютому 2008 р. Кабінет Міністрів України розробив проект розпорядження, яким передбачалося Фондом державного майна підготувати до продажу низку великих державних компаній і підприємств, загальна балансова вартість яких складала понад 2 млрд. грн. Найдорожчими і стратегічно важливими серед них були вуглевидобувні компанії. Особливо привабливими, на думку експертів ринку, були державне підприємство «Вугільна

компанія «Краснолиманська», Центральна збагачувальна фабрика «Краснодонська», проти приватизації якої заперечував попередній міністр вугільної промисловості С. Тулуб, і державна холдингова компанія «Луганськвуглепереробка», котра видобувала енергетичне вугілля [21].

Однак єдиної думки щодо приватизації у вугільній промисловості не було ні серед політиків, ні серед фахівців і господарників. Голова комітету з промислової політики і підприємництва Верховної Ради України Н. Королевська вважала, що більшість українських олігархів зацікавлені вкладати гроші у вугільну галузь. До того ж виключала непрозорий продаж шахт наближеним до уряду бізнесменам оскільки «охочі інвестувати гроші у вугільну промисловість є і в Партії регіонів, і в демократичній опозиції, тому кожен контролюватиме прозорість процесу приватизації» [22]. Проте, на думку голови незалежної профспілки шахтарів, народного депутата М. Волинця, в процесі приватизації виникнуть великі труднощі. Зокрема, він вважав, що шахта «Краснолиманська» не буде приватизована, тому що її директор З. Пастернак «є її фактичним власником і не погодиться платити за неї» [23].

Екс-міністр вугільної промисловості С.Поляков рекомендував насамперед розробити концепцію подальшого розвитку вугільної галузі, а потім в її межах вирішувати, що приватизувати і куди вкладати гроші. «Будь-які кроки, зазначав він, повинні бути обдумані не на один день або один рік, а на багато років. В Україні були програми розвитку, які передбачали модернізацію галузі, але ще не було єдиної стратегії». Інший колишній міністр вугільної промисловості, народний депутат В. Тополов у свою чергу заявляв про доцільність приватизації. За його словами, «діючі закони дозволяють провести конкурентний відбір інвестора і захистити шахти від банкрутства» [24].

Загалом же і в уряді України, і серед політиків та господарників переважала думка про необхідність приватизації шахт, хоча єдиної думки щодо механізму зміни форм власності не було. На жаль, у вирішенні цих питань домінували не лише бізнесові й політичні інтереси, а й протиріччя між урядом і Президентом України, і персонально між прем'єр-міністром Ю. Тимошенко і Президентом В. Ющенко. На жаль, саме ці

приватні протиріччя, а не державні соціально-економічні потреби зумовили вирішальний вплив на процес подальшої трансформації відносин власності.

26 березня 2008 р. Кабінет Міністрів схвалив проект Закону України «Про державну програму приватизації на 2008-2012 роки». У межах цієї програми Міністерство вугільної промисловості у березні 2008 р. почало підготовку до приватизації ВАТ «Лисичанськвугілля», ДП «Волиньвугілля», ДВАТ «Шахта «Новодзержинська» та ДП «Шахта «Новопавлівська». На аукціоні передбачалося виставити цілісні майнові комплекси цих підприємств. «Сьогодні Мінвуглепром сформував чотири приватизаційні лоти і вже розпочалася підготовка до приватизації, яка проводитиметься виключно прозорим шляхом на відкритому аукціоні», – заявив голова Мінвуглепрому В. Полтавець [25].

Робота у цьому напрямку продовжувалася в наступні місяці. 14 травня 2008 р. Кабінет Міністрів України схвалив концепцію реформування вугільної галузі. Саму ж програму реформування вугільної промисловості передбачалося прийняти після обговорення з фахівцями, профспілками та науковцями. Концепція передбачала приватизацію у вугільній сфері не окремих підприємств, а комплексних лотів. Кожен з них повинен був складатися з рентабельних, збиткових, а також малоефективних шахт, але які мали перспективні запаси вугілля. Пропонувалося сформувати 22 подібних лота, до яких увійдуть 120 шахт.

Наприкінці червня 2008 р. 12 лотів були сформовані. Однак пізніше розпочалася «навколоприватизаційна гра». Міністр вугільної промисловості В. Полтавець 26 червня заявив, що пропозиції про продаж шахт вже направлені до Фонду державного майна України. Проте Фонд держмайна спростував цю інформацію. «Ми вперше чуємо про це, нам ніхто нічого не передавав» – стверджувала голова Фонду держмайна С. Семенюк-Самсоненко. Водночас вона нагадала, що діє указ Президента України № 200 від 6 березня 2008 р., відповідно до якого паливно-енергетична галузь віднесена до стратегічних, і її підприємства не можуть виставлятися на продаж до затвердження програми розвитку і приватизації цих галузей.

У свою чергу В. Полтавець заявив, що конкурси з продажу шахт можуть відбутися відразу ж після нормалізації роботи Фонду державного майна. При цьому він уточнив, що ряд інвесторів вже висловили зацікавленість в придбанні цих підприємств. На його думку, у придбанні шахт, які видобувають коксівне вугілля можуть бути зацікавлені «Метінвест Холдинг», підконтрольний бізнесмену Р. Ахметову і ВАТ «Міттал Стіл Кривий Ріг», власником якого є компанія «Mittal Steel» [26]. Однак це були лише припущення, реальних інвесторів не було.

Пізніше, на прес-конференції 14 липня 2008 р., аргументуючи необхідність приватизації шахт, він зазначив, що підтримка нерентабельних шахт є надто обтяжливою для державного бюджету. За його словами 47% шахт видобували менше 10% загального вуглевидобутку в Україні. При цьому були шахти, які видобували лише 2% від загального видобутку вугілля, але на них витрачалось 25% електроенергії і четверта частина бюджетних коштів, які інвестувалися в галузь [27].

До середини літа 2008 р. Мінвуглепром підготував загалом 22 лота для продажу шахт. До цих лотів увійшло 120 шахт, які пропонувалися до приватизації. При формуванні лотів, щоб підвищити їх привабливість, враховувалися територіальне розташування шахт, однорідність марки вугілля, яке на них видобувалося та інші фактори. До майнових комплексів лотів входили одна або декілька шахт та інші підприємства. Наприклад, лот «Волиньвугілля» складався із чотирьох шахт, соціальної інфраструктури і декількох обслуговуючих підприємств.

Незважаючи на активну роботу міністерства з підготовки до приватизації шахт, продаж вугільних підприємств інвесторам затягувався. Це було зумовлено не тільки відсутністю реальних інвесторів готових придбати єдиний майновий комплекс лота, а й зростаючим непорозумінням між Кабінетом Міністрів України і Президентом, між Кабінетом Міністрів і Фондом державного майна України. На згаданій раніше прес-конференції керівник Мінвуглепрому з сумом зазначив, що яких-небудь зрушень у приватизаційному процесі немає «у зв'язку з тим, що абсолютно ніякої активізації від Фонду державного майна немає. Всі матеріали там лежать ще з

лютого, але переміщень поки ніяких». Звичайно така невизначеність вкрай негативно позначалася на намірах потенційних інвесторів, і в кінцевому рахунку на реформуванні відносин власності у вугільній галузі.

До того ж, на нашу думку, враховуючи менталітет бізнесового середовища України та, мабуть, й інших пострадянських країн, потенційні олігархи-інвестори не завжди були готові працювати за прозорими схемами, купувати підприємства на відкритих аукціонах, на конкурентних умовах. Як стало відомо газеті «Коммерсантъ-Украина», 3 липня 2008 р. за особистим розпорядженням прем'єр-міністра Ю.Тимошенко була проведена у Мінвуглепромі нарада з питань залучення інвестицій у вугільну галузь. У цій нараді взяли участь чотири заступника Міністра вугільної промисловості, 12 директорів шахт і 17 керівників компаній-інвесторів. Згідно з протоколом наради, який опинився в розпорядженні газети, на ній розглядалася пропозиція українських і російських потенційних інвесторів, зацікавлених у контролі над українськими вугледобувними активами. Мова йшла насамперед про те, щоб надати майбутнім інвесторам право управління підприємствами в обмін на інвестиції загальним обсягом 557 млн. доларів.

Крім того, було запропоновано закріпити за ними право на переважне придбання державної власності під час приватизації, частину вугільних підприємств реструктуризувати і виставляти на конкурс тільки збиткові об'єкти соціальної сфери, які знаходилися на їх балансі, самі ж шахти передати без конкурсу. Тобто мова йшла про те щоб передати олігархам контроль над найцікавішими активами вугільної галузі без конкурсу, без відкритого аукціону і без збиткових об'єктів соціальної сфери в обмін на інвестиції у розмірі 557 млн. доларів, тоді як деякі експерти оцінювали ці активи у 9 разів дорожче – 4,7 млрд. доларів [28]. Зокрема Мінвуглепром планував реструктуризувати одне з найбільших підприємств з видобутку енергетичного вугілля – ДП «Добропіллявугілля» (обсяг видобутку 2,5 млн. т на рік). З його складу планувалося виділити шахти «Білозерська» (інвестором було ТОВ «Екойл», яке входило до групи «Приват») і «Піонер» (потенційний інвестор – ВАТ «Запоріжсталь»).

Однак подібна непрозора політика в сфері приватизації вугільних підприємств викликала невдоволення багатьох керівників підприємств, особливо тих, хто не відносився до «наближених осіб». Так, директор компанії Coalimrex В. Кононов наголошував, що їхня компанія готова викупити шахту «Білозерська» повністю, разом з котельними і соціальною сферою. «Ми готові зараз заплатити за це 450-500 млн. доларів» – підкреслив він (група ж «Приват», за інформацією агенції NEWSru.ua, вклала в розвиток шахти лише 78 млн. грн. і готова була інвестувати ще 98 млн. грн.). Заступник генерального директора Маріупольського металургійного комбінату ім. Ілліча С. Матвієнков взагалі вважав, що дії Мінвуглепрому необхідно класифікувати як спробу «прихованої приватизації». «Ми могли б, заявив він, брати участь у купівлі більшості з цих активів на відкритому конкурсі. І якби така приватизація відбулася, думаю, вартість активів вдалося б збільшити в рази» [29]. Не було єдиної точки зору й щодо приватизації інших вугледобувних підприємств.

Ураховуючи критичне відношення політиків та господарників до подібної зміни форм власності у вугільній промисловості, Кабінет Міністрів України робить спробу нормативно-законодавчого забезпечення приватизаційних процесів. 2 квітня 2009 р. Кабінет Міністрів затверджує постанову «Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості», відповідно до якої Міністерство вугільної промисловості разом з Фондом державного майна повинні були розробити та затвердити Положення про проведення відкритих аукціонів з продажу майна структурних підрозділів державних вугледобувних підприємств [30].

Цією ж постановою Кабінет Міністрів ухвалив перелік з 99 вугледобувних підприємств, майно яких підлягало продажу у 2009 році на відкритому аукціоні. При цьому усі шахти, майно яких передбачалося продати, були розподілені на 3 групи першочерговості: до першої групи входило 50 шахт, до другої – 39, до третьої – 10.

Кошти, отримані від продажу майна, передбачалося спрямувати до спеціального фонду Міністерства вугільної промисловості України для подальшого використання на розвиток вугільної галузі.

У постанові також були сформульовані чіткі умови відчуження майна вугледобувних підприємств. Покупець повинен був, по-перше, взяти зобов'язання забезпечити відповідно до розподільного балансу погашення у повному обсязі кредиторської заборгованості структурного підрозділу державного вугледобувного підприємства, майно якого відчужувалося; по-друге, укласти з колективом цього структурного підрозділу колективний договір не менше ніж на п'ять років, визначивши в цьому соціальні гарантії для працівників, що зберігаються у разі повторного продажу відчуженого майна; по-третє, передбачити положення стосовно розірвання договору купівлі-продажу у разі порушення ним умов колективного договору.

Постановою Кабінету Міністрів також затверджувався Примірний договір купівлі-продажу майна структурних підрозділів державних вугледобувних підприємств. Аналіз змісту Договору свідчить, що покупець повинен був виконати доволі численні умови продажу та Програми розвитку підприємства. Вони охоплювали 4 напрями діяльності підприємств: господарську, економічну, інноваційно-інвестиційну та соціальну.

Зокрема, в господарській діяльності покупець повинен був здійснити заходи щодо розвитку шахтного фонду; забезпечувати видобування вугілля в обсягах та за показниками якості, визначених програмою розвитку підприємства; застосовувати раціональні, екологічно безпечні і нешкідливі технології видобування вугілля; забезпечити виконання заходів з комплексного використання надр, охорони навколишнього природного середовища тощо.

В економічній діяльності підприємства покупець зобов'язувався протягом трьох років погасити в повному обсязі прострочену кредиторську заборгованість, а протягом першого року погасити заборгованість із заробітної плати; дотримуватися не менше ніж п'ять років тих видів економічної діяльності, якими займалося підприємство на дату підписання договору купівлі-продажу; забезпечити прибуткову діяльність і своєчасну сплату податків та зборів, передбачених законодавством та інші умови.

Інноваційно-інвестиційні умови продажу передбачали впровадження прогресивних технологій механізації і автоматизації виробництва; розробку й впровадження виробничо-економічної програми підвищення ефективності діяльності підприємства; забезпечення вдосконалення виробництва, організації праці та управління; економії енергоресурсів; приріст виробничих потужностей за рахунок технічного переозброєння, реконструкції виробництва, розміщення діючих і побудови нових об'єктів.

Соціальними умовами продажу були: погашення простроченої заборгованості із заробітної плати, соціальних та інших виплат, передбачених законодавством; матеріальне стимулювання працівників залежно від результатів господарської діяльності підприємства; збереження протягом п'яти років робочих місць, існуючих на момент підписання акта приймання-передачі майна підприємства; недопущення звільнення і скорочення працівників підприємства з ініціативи покупця (за винятком звільнення на підставі діючого законодавства); забезпечення належного рівня безпеки проведення гірничих робіт та охорони праці, медичного та санітарно-побутового обслуговування працівників підприємства; виконання колективного договору тощо.

Передбачалося, що у випадку невиконання покупцем умов договору він може бути достроково розірваний з ініціативи Міністерства вугільної промисловості або продавця.

Аналізуючи дії Кабінету Міністрів щодо приватизації, варто зазначити, що у даному випадку вони в цілому були адекватними тій ситуації, яка склалася в галузі. Однак, водночас, треба констатувати, що уряд, можливо навіть з найкращих спонукань, діяв на свій розсуд, а не згідно із законами, які регулювали ці відносини.

Правовий режим власності, відповідно до ст. 92 Конституції України, визначається виключно законами України. До 2008 р. основні аспекти регулювання відносин власності були законодавчо достатньо забезпечені. У розвиток конституційних положень щодо приватизації Верховна Рада прийняла Закони України «Про приватизацію державного майна» (1992 р.), «Про Державну програму приватизації»

(1992 р.), «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (1999 р.) та інші.

Важливі питання приватизації державного майна були внормовані, зокрема, у Законі України «Про приватизацію державного майна» від 4 березня 1992 р. (з наступними змінами і доповненнями). Законом були визначені правові засади відчуження державного майна та об'єктів, що мають загальнодержавне значення і не підлягають приватизації. Відповідно до ст. 5 цього Закону до таких об'єктів віднесені майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів, основним видом діяльності яких є виробництво товарів (робіт, послуг), що мають загальнодержавне значення, в тому числі корисних копалин, зокрема і вугілля, які є об'єктами права власності українського народу [31].

Відтак, внесення змін до переліку державних об'єктів, що не підлягають приватизації, в тому числі виключення з нього відповідних об'єктів (у даному випадку – вугледобувних підприємств) з метою подальшого продажу, можливо було здійснювати не постановою Кабінету Міністрів, а виключно прийняттям відповідного Закону Верховною Радою України.

Тобто, Кабінет Міністрів, приймаючи постанову про продаж вугледобувних підприємств, діяв за межами своєї компетенції. Вирішивши підзаконним актом питання про відчуження від державної власності майнові комплекси шахт, які передбачалося продати на відкритому аукціоні, Кабінет Міністрів перебрав на себе повноваження Верховної Ради України, чим порушив Конституцію України.

Саме на ці аспекти звернув увагу Президент України В.Ющенко у своєму Указі від 29 травня 2009 р. «Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. №430», яким зупинив дію Постанови Кабінету Міністрів «Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості» та звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати її такою, що не відповідає Конституції України, тобто є неконституційною [32].

Конституційний Суд, розглядаючи конституційне подання Президента України, у своєму рішенні від 29 травня 2009 р. №22-рп/2009, звернув увагу на те, що чинне законодавство передбачає відчуження державного майна шляхом приватизації

та звичайне (не приватизаційне) відчуження. При цьому було дано пояснення щодо цих форм відчуження державного майна. Відповідно до ст.1 Закону України «Про приватизацію державного майна» під приватизацією державного майна розуміється відчуження майна, що перебуває у державній власності, на користь фізичних та юридичних осіб з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України.

При цьому підкреслювалося, що по-перше, приватизація державного майна є суспільно значимим процесом, в ході якого здійснюється роздержавлення власності, вирішуються питання пільгової участі членів трудових колективів у її придбанні та їх соціального захисту; по-друге, вказаним законом визначено, що приватизації підлягають, зокрема, підприємства як єдині майнові комплекси, до складу яких входять усі види майна, призначені для їх діяльності, а також цехи, виробництва, дільниці, інші підрозділи, якщо в разі їх виділення не порушується технологічна єдність виробництва; по-третє, кошти держави від приватизації державного майна, зараховуються до Державного бюджету України у повному обсязі; по-четверте, відчуження державного майна у формі приватизації здійснюється відповідно законам України з питань приватизації.

Інша форма – звичайне (не приватизаційне) відчуження об'єктів державної власності передбачало передачу прав власності на матеріальні активи (основні фонди), яка здійснюється шляхом продажу цього майна юридичним чи фізичним особам. Подібне відчуження державного майна не має однак соціальної значимості, воно є однією із форм розпорядження ним, входячи з суто господарських чи економічних інтересів суб'єктів господарювання чи управління державним майном, яким і надходять грошові кошти. Підстави і порядок здійснення звичайного (неприватизаційного) відчуження державного майна регулюється Господарським кодексом України, Законом України «Про управління об'єктами державної власності» та іншими нормативно-правовими актами.

Виходячи з цього, Конституційний Суд констатує, що законами України визначено, що державні підприємства з видобутку вугілля і шахти як структурні підрозділи державних вугледобувних підприємств, що є майновими комплексами, можуть бути відчужені шляхом приватизації у встановленому законом порядку.

Конституційний Суд, досліджуючи Постанову Кабінету Міністрів «Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості», дійшов висновку, що нею Уряд «передбачив відчуження структурних підрозділів державних вугледобувних підприємств у цілому, як майнових комплексів, а не їх виокремленого майна, яке належить до основних фондів та що визначена Постановою форма відчуження майна не є приватизацією державного майна відповідно до Закону України «Про приватизацію державного майна». По суті, у Постанові Кабінету Міністрів передбачалося звичайне (не приватизаційне) відчуження майна структурних підрозділів державних вугледобувних підприємств, що виключало можливість отримання їх працівниками гарантованих законодавством пільг на першочергове придбання акцій, соціального захисту при звільненні з ініціативи власника тощо [33].

До того ж Кабінет Міністрів, передбачивши у своїй Постанові спрямування коштів від продажу майна вугледобувних підприємств до соціального фонду Міністерства вугільної промисловості, порушив вимогу статті 23 Закону «Про приватизацію державного майна» відповідно до якої кошти, одержані від приватизації державного майна зараховуються до Державного бюджету України.

Виходячи з цього, Конституційний Суд вирішив, що основні пункти Постанови Кабінету Міністрів «Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості» не відповідають Конституції України (є неконституційними) і втрачають свою чинність. Це рішення було обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не могло бути оскаржене.

Звичайно, це рішення Конституційного Суду не сприяло реформуванню вугільної промисловості. На думку народного депутата України, голови парламентського комітету з питань

промислової і регуляторної політики та підприємництва Н. Королевської, Конституційний Суд України своїм рішенням про призупинення продажу державних шахт загальмував необхідні реформи у вугільній промисловості, що затримало оздоровлення стратегічної галузі країни.

У наступні роки приватизаційні процеси у вугільній промисловості України дещо активізувалися. До кінця 2010 р. кількість приватних шахт збільшилася до 20. Втім, хоча приватизовані шахти становили приблизно 14,3% від загальної кількості державних шахт (140), вони забезпечували близько 43% всього обсягу видобутку вугілля в Україні [34]. Однак переважна більшість шахт були державними. На перше квітня 2011 р. до складу Міністерства енергетики та вугільної промисловості входило 218 державних підприємств і 148 акціонерних підприємств.

Таким чином, аналіз реформування відносин власності у вугільній промисловості свідчить, що в цьому складному процесі основним завданням перетворень було роздержавлення і приватизація державної власності. Складність і суперечливість зміни форм власності у вугільній промисловості були обумовлені передусім її несприйнятливостю і невідповідністю до введення ринкових механізмів. Значний знос основних фондів галузі, нестача необхідних матеріальних і фінансових ресурсів для виробничого і соціального розвитку, відсутність достатнього законодавчого забезпечення реформаційних процесів, політична незгодженість між різними гілками влади щодо питань реформування вугільної промисловості значно перешкоджали пошуку зацікавленого приватного інвестора здатного вкласти значні кошти у відновлення підприємств галузі.

РОЗДІЛ 5

РЕОРГАНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ВУГІЛЬНОЮ ПРОМИСЛОВІСТЮ

5.1. Управління як складова інституційного середовища

В історії розвитку суспільства управління, як специфічний вид людської діяльності, має особливе значення. Воно зумовлено передусім необхідністю координації роботи спільноти або окремої групи людей, забезпечення їх цілеспрямованих і узгоджених дій заради досягнення певних цілей. Управлінська діяльність це виявлення усвідомленого прагнення суб'єкта управління регулювати певні (економічні, політичні, соціальні та ін.) процеси і явища в правильному і доцільному, з його точки зору, напрямку.

Управління здійснюється шляхом прийняття владних рішень, які повинні бути виконані тими на кого вони спрямовані і кого вони стосуються. При цьому з метою усвідомленого виконання управлінських рішень, підвищення їх ефективності і якнайшвидшого досягнення поставленої цілі важливо враховувати умови в яких діє об'єкт управління, а також історичні, соціально-економічні, політичні, культурні та інші особливості розвитку суспільства чи його частини, стосовно якої ці рішення приймаються.

Проведення спільної діяльності щодо досягнення поставленої суб'єктом управління цілі, передбачає наявність певного механізму узгодження і корегування діяльності задіяних у цій роботі окремих членів групи або певних колективів. Це досягається передусім за рахунок системи стимулів (певних заохочень і покарань), що є одним з ефективних засобів мотивації дій виконавців управлінських рішень.

Вироблення конкретних «правил гри», тобто певних інституцій, і чітке їх дотримання виконавцями є основою управлінської діяльності. Сукупність інституцій, які існують і діють в суспільстві, складають його інституціональне середовище. Воно не лише визначає суспільні межі щодо прийняття управлінських рішень, але й формує систему

стимулів, спрямовуючи діяльність у певному напрямі. Можна стверджувати, що ефективність управлінських рішень багато в чому залежить від урахування усіма суб'єктами управління особливостей інституційного середовища в якому приймаються ці рішення. Тобто, інституційне середовище обумовлює вимоги до прийняття управлінських рішень, впливає на вибір механізму досягнення поставлених цілей.

Разом з тим здебільшого управлінські рішення, зокрема реформи, державні або галузеві концепції розвитку певних сфер суспільства, програми розвитку організацій і підприємств, приймаються з метою внесення доповнень або змін в інституційне середовища, яке вже існує. Тобто, управлінське рішення у свою чергу може змінювати інституційне середовище. У даній ситуації воно саме стає інституцією, яка впливає на середовище.

Важливо також звернути увагу на те, що управлінська діяльність потребує певних витрат і зусиль (збір інформації, її обробка і аналіз, вироблення можливих варіантів вирішення проблеми тощо). За цих умов ефективність управлінських рішень багато в чому залежить від щільності інституційного середовища, в якому діють індивіди. Показником щільності є передусім рівень урегульованості сфери їх діяльності. Важливо, щоб інституційне середовище відповідало, зокрема таким критеріям, як направленість на досягнення бажаних результатів відповідно домінуючій в суспільстві ідеології, наявності щільності спроможної забезпечити достатній регулюючий вплив на суспільні відносини, інформаційна доступність, адаптивність до змін тощо [1].

Одним із найважливіших факторів ефективної управлінської діяльності є достатня щільність інституційного середовища. Вона характеризується передусім наявністю формальних інституцій (законів, нормативних актів тощо). Щільність середовища свідчить, наскільки активно держава регулює ту чи іншу сферу, в якій індивід здійснює господарську діяльність. Якщо на загальнодержавному або інших рівнях управління існують прогалини в формальних «правилах гри», ефективність управління значно знижується. Саме недостатня щільність інституційного середовища, зокрема відсутність або неякісне нормативно-законодавче

забезпечення реформ зумовило чималі проблеми в процесі ринкової трансформації соціально-економічної сфери України в кінці 1980-х- на початку 2000-х років.

Управління, як частина інституційного середовища, реалізується через відповідний механізм, в якому виокремлюють дві складових: організаційні структури, через які власне і реалізується управління на певному рівні суспільної ієрархії і інституції («правила гри»), передусім формальні, які розробляють і використовують суб'єкти управління в своїй діяльності.

Організаційні структури як органи (організації) управління мають вертикальне і горизонтальне співвідношення рівнів управління, а також певну кількість підсистем на кожному рівні. Реальна управлінська система ринкової економіки має складну організаційну структуру, яка складається з державних і недержавних видів управління. Для вугільної промисловості України у період, що досліджується характерним було державне управління. Хоча й відбувалося поступове зменшення впливу держави на економічні процеси в галузі і дерегулювання її управління приватними підприємствами.

Державне управління економікою має декілька ієрархічних рівнів: від загальнодержавного рівня до первинної ланки управління (підприємства, структурні підрозділи). Головні функції в державному управлінні економікою України виконують органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів, міністерства і державні комітети, місцеві державні адміністрації. Управлінська діяльність цих органів влади спрямована по суті на регулювання і вирішення суспільних протиріч і конфліктів між державними і приватними інтересами.

Кабінет Міністрів, згідно з Конституцією України, є вищим органом в системі органів виконавчої влади. Це колегіальний орган, який спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади. Він є органом загальної компетенції, і по суті є центром по організації виконавчо-розпорядчої діяльності всіх органів виконавчої влади.

У сфері управління економікою Кабінет Міністрів виконує таке: забезпечує ведення фінансової, цінової, інвестиційної, податкової політики, політики у сфері праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи і природокористування; розробляє і запроваджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує його виконання, звітує перед Верховною Радою про його виконання; організує ведення зовнішньоекономічної діяльності; спрямовує і координує роботу міністерства тощо [2].

Кабінету Міністрів підпорядковані міністерства і відомства, які є центральними органами виконавчої влади. Сформована в Україні система міністерств відображає домінування упродовж багатьох років центрально-галузевої системи управління. Галузева ланка, через яку здійснюються управлінські функції щодо певної сфери трудової діяльності, є важливою складовою системи державного управління економікою. Об'єктом галузевого управління є диференційовані за результатом поділу праці соціальні групи, які об'єднані в єдиний виробничий комплекс, спеціалізований на одержанні однакових результатів праці. Галузеве управління дозволяє вирішити два важливих завдання: по-перше, забезпечити єдність управління працею, засобами праці, науковими дослідженнями тощо в кожній галузі; по-друге, здійснювати кооперування і спеціалізацію матеріальних, людських та інших ресурсів, які використовуються в даній сфері [3].

Міністерства в Україні є головною ланкою системи органів центральної виконавчої влади, покликані формувати та реалізовувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя. Міністерства є єдиноначальними органами влади. Вони очолюються міністрами, які за посадою є членами Кабінету Міністрів України.

Міністерства беруть участь у реалізації економічної і соціальної політики держави, в межах дорученої сфери: прогнозують перспективні напрямки в реалізують стратегічні цілі та завдання розвитку; беруть участь у розробці проектів та

у виконанні загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку України; беруть участь у підготовці міжнародних договорів України; здійснюють у межах своїх повноважень функції з управління об'єктами державної власності, що належать до їх відання; беруть участь у формуванні та реалізації державної інвестиційної політики; сприяють розвитку підприємництва, ринкової інфраструктури, виконують й інші функції та завдання. В цілому діяльність міністерств об'єднує два типи функцій: по-перше, функції по забезпеченню аналітико-консультативної допомоги у виробленні та здійсненні політики міністрів у відповідних секторах державного управління; по-друге, функції по забезпеченню задоволення потреб суспільства і держави [4].

До центральних органів виконавчої влади також відносяться державні комітети (державні служби). Вони не формують безпосередньо урядову політику, однак сприяють міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило міжгалузевого характеру. Вони вносять пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам Кабінету Міністрів, реалізуючи цю політику у визначеній сфері діяльності, здійснюють управління в ній, міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до їх відання.

Крім державних комітетів до складу центральних органів виконавчої влади відносяться органи із спеціальним статусом. (Антимонопольний комітет, Державна податкова адміністрація, Фонд державного майна, Державна митна служба та інші). Це новий вид органів виконавчої влади, поява яких зумовлена ринковими перетвореннями. Їх особливість в тому, що всі питання їх правового статусу та взаємовідносини з іншими органами управління мають вирішуватися шляхом прийняття законів, що визначають порядок діяльності і повноваження саме цих центральних органів виконавчої влади. Ці органи мають особливі завдання та повноваження. Щодо них можуть встановлюватися спеціальні умови утворення, реорганізації та ліквідації [5].

Важливою ланкою в системі державного управління є місцеві державні адміністрації. Вони є єдиноначальними органами загальної компетенції, і очолюються головами місцевих державних адміністрацій, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. Голови місцевих державних адміністрацій одноособово приймають рішення шляхом розпорядження і несуть за них відповідальність. Для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій, координації їх діяльності створюються комісії державних місцевих адміністрацій. У складі державних адміністрацій є також функціональні та галузеві управління, які регулюють розвиток окремих галузей та сфер діяльності на території регіону.

Однією із найважливіших функцій місцевих державних адміністрацій є, передусім, управління економікою. Вони також забезпечують на відповідній території: виконання державних та регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів тощо [6].

Аналіз управлінських функцій органів центральної і місцевої виконавчої влади свідчить, що державне регулювання економіки є складовою частиною відтворення. Воно вирішує широке коло завдань, зокрема стимулювання економічного росту, удосконалення структури господарського комплексу, впровадження іноваційної техніки і технологій тощо. Конкретні напрями, форми, способи управління економікою зумовлюються характером тих проблем, які потрібно вирішити.

В управлінні економікою важливу роль відіграють формальні інституції, до яких відносять численні закони, програми, правила, інструкції, договори тощо. Вони становлять основу документної комунікації між суб'єктом і об'єктом управління. В практичній діяльності державних, господарських структур абсолютна більшість управлінських рішень документуються. Ці комунікати (документні повідомлення) установлюють канал комунікації між отправником (автором) і одержувачем (адресатом), без якого

неможливий зв'язок між різними учасниками управлінського процесу.

Варто зауважити, що серед фахівців-документознавців немає єдиного підходу щодо класифікації цього величезного масиву документів. Це зумовлено, передусім, як різним підходом до критеріїв класифікації так і тим, що для систем документації характерні не лише взаємозв'язок, але й взаємопроникнення, чимало документів і комплексів документів мають міжгалузевий і між ієрархічний характер використання [7]. На нашу думку, в загальнодержавній системі документів, в залежності від їх функціонального призначення в управлінській діяльності, умовно можна виокремити у дві категорії: нормативно-правові та нормативно-інструктивні акти, які у свою чергу поділяються на певні підсистеми (групи) документів.

Нормативно-правові акти є головним джерелом права в Україні і основою управлінської діяльності. До них відносяться: конституція, закони, укази, постанови, розпорядження, рішення. Вони у свою чергу поділяються, в залежності від їх юридичної сили, на закони та підзаконні нормативно-правові акти, які відіграють відповідну роль в управлінській діяльності.

Конституція – основний закон держави, який визначає суспільний і державний устрій, порядок і принципи створення органів влади, виборчу систему, основні права та обов'язки громадян. Конституція має найвищу юридичну силу, усі інші нормативно-правові акти приймаються на її основі. Закон, як нормативний акт, прийнятий вищим органом законодавчої влади (Верховною Радою), є основним джерелом права і має вищу юридичну силу по відношенню до інших нормативних актів (указів, постанов тощо). Норми закону мають різний, але досить тривалий і неперервний характер дії. Конституція і закони є основою, фундаментом інституційного середовища.

Підзаконні нормативно-правові акти, навпаки, мають дискретний, переривчатий характер. Укази (нормативні акти президента, видані на основі Конституції і законів), постанови, розпорядження (нормативні документи органів виконавчої влади) приймаються з метою оперативного вирішення конкретних питань, або ж для визначення терміна дії інших

інституцій. Вони є виявом волі суб'єкта управління, і спрямовані на започаткування механізму її реалізації об'єктом управління. Їх виконання по суті змінює інституційне середовище.

До нормативно-правових документів в системі управління можна віднести також програми і плани. Програма містить в собі обґрунтування і основні напрями розвитку певної галузі управління чи діяльності. В ній, як правило, передбачаються комплексні управлінські рішення стратегічного характеру, розраховані на тривалий період виконання. План, як управлінський документ, передбачає перелік заходів щодо вирішення конкретного завдання, терміни виконання, відповідальних виконавців.

Відомо, що функціонування кожної установи і організації, незалежно від сфери своєї діяльності, забезпечується управлінськими діями певного керівного органу. Управлінська документація, тобто система документації, що забезпечує функції управління, виступає як інфраструктурна і об'єднуюча: вона, як правило, уніфікована, є в кожній установі та стосується всіх підрозділів. Зафіксована в цих документах інформація свідчить про ефективність управлінських рішень, є основою їх подальших коригувань чи змін.

Абсолютна більшість корпоративної системи документації має нормативно-інструктивний характер. Серед них виокремлюють ряд функціональних підсистем. Причому кожна конкретна установа чи організації має свій певний набір функціональних підсистем документації і видів документів. Однак деякі підсистеми мають обов'язковий характер для всіх організацій. Це передусім організаційно-розпорядча документація, що включає документацію з організації систем та процесів управління. До цього виду документації відносяться: організаційні, розпорядчі і довідково-інформаційні.

Організаційні документи (статут, положення, правила, інструкції тощо) на тривалі строки визначають правове положення та основні завдання установ, підприємств та їх структурних підрозділів, закріплюють і регламентують їх структуру і функції, установлюють обов'язки, права і

відповідальність органів управління та спеціалістів. Деякі організаційні документи, зокрема інструкції, регламенти, визначають процедуру управління, регламентують порядок дій спрямованих на виконання управлінського рішення, встановлюють взаємозв'язок і послідовність взаємодій працівників і підрозділів з метою узгодження їх діяльності в процесі управління.

Розпорядчі документи (накази, рішення, розпорядження, вказівки тощо) є важливою ланкою забезпечення управлінської діяльності. Рішення, зафіксовані в розпорядчих документах, спрямовані на удосконалення організаційної структури установи чи підприємства, характеру, змісту, засобів і способів здійснення їх діяльності, забезпечення організації фінансовими, трудовими, матеріальними та іншими ресурсами.

Особливістю розпорядчих документів, як складової управлінського процесу, є те, що вони містять в собі рішення, які спрямовані зверху донизу в системі управління: від суб'єкта управління до об'єкта управління, тобто від керівника (керуючого органу) до керованого підрозділу чи працівника. Саме ці документи реалізують керованість об'єктів по вертикалі. В цих документах формулюються конкретні юридично владні розпорядження суб'єктів виконавчої влади. Конкретність таких розпоряджень виявляється в тому, що за допомогою розпорядчих документів вирішуються поточні питання управління, їх адресатом є конкретні установи, організації або працівники.

Процес прийняття управлінського рішення базується на збиранні і обробці об'єктивної і достовірної інформації. Інформація про фактичний стан справ в системі управління зосереджується в різних джерелах, однак найважливішими серед них є довідково-інформаційні документи: протоколи, доповідні та пояснювальні записки, листування, довідки тощо.

В системі управління ці документи відіграють допоміжну роль по відношенню до організаційно-правових і розпорядчих документів. Вони не містять доручень, і не зобов'язують діяти певним чином, а лише повідомляють відомості, які спонукають прийняттю конкретних рішень. Тобто, по суті створюють умови для прийняття відповідного рішення або того чи іншого способу дії.

Особливістю цих документів є те, що, як правило, їх рух в системі управління спрямовано знизу доверху: від об'єкта управління до суб'єкта. Зазвичай, вони направляються від працівника до керівника структурного підрозділу, від керівника підрозділу до керівника організації. Окремі види довідково-інформаційних документів, зокрема листування, використовується для реалізації інформаційних зв'язків між рівними організаціями і посадовими особами, які не перебувають у відношеннях підпорядкованості [8].

В управлінській діяльності установ і організацій широко використовується також економічна, бухгалтерсько-облікова, планова, фінансова, кадрова та інша документація. Загалом Державний класифікатор управлінської документації містить 15 уніфікованих систем управлінської документації [9]. Зафіксована в них інформація є основою прийняття виважених, обгрунтованих управлінських рішень.

Таким чином, організаційні структури і інституції управління утворюють структурно-функціональну підсистему інституційного середовища суспільства, головним призначенням якої є реалізація управлінських функцій на різних рівнях регулювання спільної діяльності людей. І організаційні структури, і формальні інституції управління економікою мають декілька ієрархічних рівнів: від загальнодержавного рівня до первинної ланки управління. Серед різноманітних груп управлінської документації особливу роль відіграють організаційно-розпорядчі документи, які встановлюють норми і правила загального характеру і розраховані на багаторазове використання.

5.2. Еволюція системи управління вугільною промисловістю

В умовах трансформації господарського комплексу від планової до ринкової моделі одним із першочергових завдань було формування і удосконалення нової системи управління економікою, її адаптація до нових умов господарювання.

Протягом десятиліть вугільна промисловість України була важливою складовою загальносоюзного господарського

комплексу, і розвивалася згідно з принципами командно-адміністративної економіки. Держава жорстко регулювала сфери виробництва і збуту вугілля, матеріально-технічне забезпечення та інші питання діяльності вугільної галузі. Відповідною була й система управління.

З середини 1970-х років у вугільній промисловості України діяла дворівнева система управління: Міністерство – виробниче об'єднання. Міністерство вугільної промисловості УРСР (Мінвуглепром) було головним органом в системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у вугільній галузі. На Мінвуглепром, як і на інші органи виконавчої влади, покладалося здійснення виконавчо-розпорядчої, нормотворчої, установчої та контрольної-наглядової функції.

Пріоритетною була виконавчо-розпорядча функція, що полягає у забезпеченні реалізації державної політики, організації виконання рішень державних і партійних органів щодо вугільної галузі.

Реалізуючи нормотворчу функцію, міністерство здійснювало в межах своїх повноважень видання обов'язкових для виконання підзаконних нормативно-правових актів, а також встановлення різноманітних стандартів, правил тощо.

Установча функція Міністерства була спрямована на структурні перетворення в системі галузевого управління.

В межах контрольної-наглядової функції Мінвуглепром спостерігав і перевіряв виконання актів законодавства, встановлених правил, стандартів, нормативів, і сприяв їх додержанню органами влади та вугільними підприємствами. Однак у своїх діях Міністерство вугільної промисловості УРСР не мало повної самостійності – воно входило до складу союзно-республіканського Міністерства вугільної промисловості СРСР.

Первинною ланкою управління у вугільній промисловості були виробничі об'єднання, які були організовані за територіальною ознакою на базі колишніх трестів і комбінатів в середині 1970-х років. Виробничі об'єднання включали в себе як підприємства основного виробництва так і допоміжного. Окремі шахти, розрізи, збагачувальні фабрики та інші підприємства, які були в складі виробничих об'єднань мали

права виробничих одиниць, однак вони не мали правової самостійності.

Виробниче об'єднання координувало господарську діяльність структурних підрозділів, сприяло соціальному розвитку їхніх колективів, оперативно регулювало взаємодію шахт і допоміжних виробництв тощо. Внутрішні зв'язки між шахтами і допоміжними виробництвами склалися відповідно до необхідного обсягу робіт. Подібна структура існувала до початку 1980-х років.

У 1982 р. шахти були перетворені у самостійні державні підприємства у складі об'єднань і були наділені відповідними правами. Тобто, в структурі управління вугільною галуззю з'явилася ще одна ланка – підприємство з видобутку вугілля (шахта). Структура управління стала складатися з трьох рівнів: Міністерство вугільної промисловості – виробниче об'єднання – шахта. Шахта могла розпоряджатися закріпленими за нею основними і обіговими коштами, трудовими й матеріальними ресурсами, мати окремий (але не самостійний) баланс, здійснювати свою діяльність на внутрішньогосподарському розрахунку, утворювати фонди матеріального заохочення, соціальних заходів, житлового будівництва і самостійно розпоряджатися ними.

Однак в кінці 1980-х років були проведені численні непродумані, невиважені реорганізації у вугільній промисловості. У 1987 р. ліквідовано Міністерство вугільної промисловості України. Замість нього було створено Донецьке і Луганське державні виробничі об'єднання Мінвуглепрому СРСР («Донецькдержвуглепром» і «Луганськдержвуглепром»), а виробничі об'єднання «Олександріявугілля», «Павлоградвугілля» і «Укрзахідвугілля» підпорядковані безпосередньо Мінвуглепрому СРСР.

У жовтні 1988 р. ДВО «Донецькдержвуглепром» і «Луганськдержвуглепром» були перетворені у відповідні Головні територіальні управління, які на початку 1990 р. за вимогою страйкових комітетів були розформовані, унаслідок чого вугільні виробничі об'єднання Донецької і Луганської областей залишилися без спеціальних органів управління, перейшовши в підпорядкування Мінвуглепрому СРСР.

Ці необґрунтовані реорганізації, до того ж проведені в умовах масового страйкового руху шахтарів, призвели до порушення як зовнішніх, так і внутрішніх виробничих зв'язків, втрати апробованих методів управління, зниженню виробничої і виконавчої дисципліни тощо.

Мінвуглепром СРСР та інші союзні органи в умовах політичної, економічної, соціальної дестабілізації розвитку вугільної галузі України, зокрема питанням інвестиційної політики, оновленню шахтного фонду, соціальним проблемам приділяли недостатню увагу. Загалом відсутність єдиного органу управління вугільною промисловістю України стало одним із важливих чинників гальмування роботи провідної галузі господарського комплексу республіки. Якщо у 1976 р. Україна видобувала понад 218 млн. т вугілля, то у 1990 р. – лише приблизно 165 млн. т, тобто на 53 млн. т менше. У галузі накопичилося багато складних технічних, економічних, екологічних, соціальних та інших проблем, які потребували негайного вирішення.

До того ж треба враховувати, що на початку 1990-х років вугільна промисловість України була надзвичайно складним і громіздким господарським комплексом. У 1990 р. до його складу входило понад 1200 підприємств і організацій із загальною балансовою вартістю основних фондів більше 20 млрд. крб. і кількістю робітників біля 1,1 млн. чол. В галузі було 26 виробничих об'єднань з видобутку і переробки вугілля, 67 збагачувальних і 5 брикетних фабрик, 3 шахтобудівельних комбінати, до яких входило 180 підприємств і організацій; багато спеціалізованих виробничих об'єднань, трестів і підприємств, заводів вугільного машинобудування, інститутів, проектних організацій, підприємств залізничного і автомобільного транспорту, торгівлі, громадського харчування і підсобних господарств. На балансі галузі знаходилися житлові будинки загальною площею 26 млн. м², в яких проживало понад 1,6 млн. чол., 355 гуртожитків, 916 дошкільних закладів, багато інших об'єктів соціально-побутового і культурного призначення загальною вартістю основних фондів понад 4 млрд. крб. [1].

Ураховуючи усі ці чинники, Верховна Рада УРСР прийняла постанову про передачу всіх вугільних підприємств

розташованих на території України із союзного до республіканського підпорядкування. Для оперативного керівництва цим складним господарством у вересні 1990 р. був створений Державний комітет УРСР з вугільної промисловості (Держвуглепром), який очолив досвідчений господарник М.С.Сургай. Першими заступниками Голови затверджені С.В.Янко і Д. А. Герасимчук.

Головними завданнями Держвуглепрому були визначені:

- розробка і реалізація державної політики розвитку вугільної промисловості, координація діяльності підприємств галузі, вивчення наявних і перспективних потреб у вугіллі на внутрішньому і зовнішньому ринку;

- задоволення потреб народного господарства і населення у вугіллі, реалізація соціальних та економічних інтересів трудових колективів галузі та інтересів держави;

- визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку видобутку вугілля, вуглепереробки, а також вуглехімії;

- розробка комплексних наукових програм, спрямованих на поліпшення навколишнього природного середовища у вугільних регіонах України, забезпечення використання надр, утилізація відходів, впровадження безвідходних технологій та інші.

Передбачалося, що Держвуглепром розроблятиме цільові програми перспективних напрямів розвитку техніки й виробництва у вугільній промисловості, а також щодо ліквідації породних відвалів, створюватиме необхідні умови сталого забезпечення підприємств вугільної промисловості гірничо-шахтним та іншим технологічним устаткуванням.

Серед важливих завдань які поклалися на Держвуглепром були також такі, що зумовлювалися переходом галузі до ринкових відносин, зокрема:

- сприяння розвитку підприємництва і конкуренції в галузі;

- демонополізація виробництва у вугільній промисловості;

- сприяння розвитку різних форм власності впровадженню її нових форм й нових форм господарювання в галузі;

– підготовка пропозицій щодо розміщення нових і ліквідації застарілих виробництв та інші.

Важливим напрямком діяльності Держвуглепрому було забезпечення фінансової стабільності галузі. З цією метою він аналізував кон'юктуру ринку і рівень цін на продукцію вугільної промисловості; приймав участь у погодженні проектів оптових цін на вугілля, у тому числі обґрунтовував розмір дотації, враховуючи ціни на вугільну продукцію; організовував збут і торгівлю вугільною продукцією, виробами вугільного машинобудування; домогавав виробничим об'єднанням і шахтам в питаннях зовнішньоекономічної діяльності.

Держвуглепром забезпечував проведення ефективної інвестиційної політики при проектуванні, фінансуванні, будівництві нових і реконструкції діючих вугільних підприємств; координував діяльність шахтобудівельних організацій; створював централізовані (страхові) фонди, що об'єднували за згодою з підприємствами кошти для фінансування загальногалузевих програм; координував діяльність галузевих науково-дослідних інститутів, виконував ряд інших важливих і необхідних для роботи галузі функцій [2].

Із створенням Держвуглепрому у вугільній галузі на початку 1990-х років діяла трьохланкова структура управління: Державний комітет вугільної промисловості – виробничі об'єднання з видобутку (переробки) вугілля (комбінати, трести) – шахти (шахтобудівельні управління). Основними ланками управлінської системи залишалися багатогалузеві об'єднання. На початок 1991 р. всі 276 шахт організаційно входили до 23 виробничих об'єднань. Об'єднання у вугільній промисловості відносилися до об'єднання так званого горизонтального типу із слабкими організаційно-економічними зв'язками між підрозділами основного виробництва (шахтами) і жорсткими зв'язками між підрозділами основного і допоміжного (обслуговуючого) виробництва. Зв'язки між основним і допоміжним виробництвом, а також між об'єднаннями з видобутку вугілля і спеціалізованими допоміжними (обслуговуючими)

об'єднаннями утворювали замкнуту систему безперервно повторюваного відтворювального циклу.

Подібна організаційно-господарська система зв'язків у вугільній промисловості склалася як результат технологічного поділу праці. Вона забезпечувала постійний технологічний процес видобутку, збагачення і транспортування вугільної продукції, будівництва і підтримки виробничих потужностей підприємств галузі, функціонування її соціальної інфраструктури.

При цьому варто зауважити, що однією з характерних рис вугільної промисловості була неоднородність шахт і розрізів не лише за гірничо-геологічними умовами, організацією і технічним рівнем виробництва, якістю вугілля, що добувалося (відповідно й потенційними можливостями пристосування до ринкових умов), а й за своїм правовим статусом. Окремі шахти мали статус самостійного державного підприємства, однак переважна частина шахт були виробничою одиницею вугледобувних об'єднань. Подібний розподіл багато в чому був умовним тому що і державні підприємства, і шахти, що входили до об'єднань мали обмежену економічну і фінансову самостійність, і не несли відповідальності за результати своєї діяльності. Фактично це було державне управління шахтами. Держава щорічно встановлювала і на протязі року корегувала розрахункові ціни і шляхом вибіркового фінансування інвестицій здійснювала вирівнювання фінансово-економічного стану шахт. Звичайно, це в кінцевому рахунку призводило до нівелювання результатів їх господарської діяльності.

На початку 1990-х років, в умовах руйнування єдиного господарського комплексу СРСР, масових шахтарських страйків стрімко погіршилося становище у вугільній промисловості. За цих умов ватажки шахтарських страйкових комітетів, керівники деяких шахт почали вимагати надання шахтам більшої самостійності, звільнення від опіки центральних органів управління галуззю. Однак механізму розширення прав вугледобувних підприємств ще було. Втім, окремі шахти (на кінець 1995 р. – 13) рішеннями Кабінету Міністрів України, набули статусу самостійних шахт. Однак вони, як і раніше, значною мірою залежали від Держвуглепрому, який встановлював розрахункові ціни на

вугілля, обсяги централізованого фінансування капітальних робіт тощо. Незважаючи на те, що ці шахти були одними з найкращих, навіть вони потребували фінансової, матеріально-технічної та іншої допомоги Держвуглепрому. Однак абсолютна більшість шахт знаходилися у сфері державного управління фінансово-економічне становище яких погіршувалося з кожним днем. Усе це свідчило про необхідність пошуку нових схем управління державною власністю.

З метою реформування управління державним сектором економіки, підвищення відповідальності державних підприємств за результати економічної діяльності, 15 червня 1993 р. був прийнятий Указ Президента України «Про корпоратизацію підприємств» [3]. Корпоратизація передбачала перетворення державних підприємств, закритих акціонерних товариств, більш як 75% статутного фонду яких перебуває у державній власності, у відкриті акціонерні товариства (ВАТ).

Засновниками ВАТ, що створювалися на базі загальнодержавної власності з боку держави були органи, уповноважені управляти цим майном: центральні органи державної виконавчої влади, інші підвідомчі Кабінету Міністрів України органи та обласні державні адміністрації.

Функціонування ВАТ передбачало введення нової системи управління. Відповідно до Положення про порядок корпоратизації підприємств, для організації роботи корпоратизованого підприємства створювалися відповідні керівні органи: спостережна рада та правління акціонерного товариства.

Вищим органом управління була спостережна рада, яка створювалася з метою урахування інтересів держави в діяльності корпоратизованого підприємства, а також щоб воно мало реальні повноваження для ефективного господарювання. До складу спостережної ради входили: представники акціонерного товариства, представники засновника (з боку держави – це центральні органи державної виконавчої влади, інші підвідомчі Кабміну України органи та обласні державні адміністрації), банківської установи, що обслуговувала товариство, трудового колективу та органу приватизації (Фонду державного майна).

Персональний склад спостережної ради товариства затверджувався Міністерством економіки України, Міністерством фінансів України та Фондом державного майна України. До її складу входили представники й інших органів і організацій, зокрема представник Антимонопольного Комітету України. До складу спостережної влади корпоратизованих шахт входив представник Держвуглепрому, як виразник інтересів держави. Звичайно, присутність представника головного органу управління потенційно значно звужувало самостійність спостережної ради. Однак вважалось, що рада як колективний орган управління, взмозі нейтралізувати цей вплив і забезпечити незалежність діяльності корпоратизованої шахти. Втім, в реальному житті далеко не кожне акціонерне товариство мало можливості, а іноді і бажання, відстоювати свої права.

Спостережна рада мала досить широкі управлінські повноваження. Відповідно до Положення про спостережну раду, вона затверджувала голову правління ВАТ; погоджувала проведення операцій з розпорядження нерухомим майном на суму, визначену статутом товариства; розглядала та затверджувала щоквартальний та щорічний звіти, які подавало правління і ревізійна комісія. Вона контролювала головні напрями діяльності ВАТ, зокрема аналізувала дії правління щодо управління товариством, реалізації інвестиційної, технічної та цінової політики, додержання номенклатури і якості продукції; вносила засновникам (загальним зборам) пропозиції з питань діяльності товариства. До функцій спостережної ради відносилась також організація роботи з цінними паперами. Вона подавала до органів приватизації пропозиції щодо розміщення та продажу акцій товариства. Спостережна рада мала значний вплив на кадрову політику акціонерного товариства. Вона мала право заслуховувати звіти правління та посадових осіб товариства, припиняти повноваження членів правління, залучати експертів до аналізу окремих питань діяльності товариства. Водночас спостережна рада не мала права втручатися в оперативну діяльність корпорації [4].

Поточне управління корпоратизованими шахтами здійснювалося правлінням ВАТ. Обов'язки голови правління

акціонерного товариства покладалися на керівника підприємства. Персональний склад правління, за поданням його голови, формувався з числа посадових осіб підприємства, що корпоратизувалося. Цей орган вирішував усі питання поточної діяльності вугільного підприємства за виключенням тих, що відносилися до компетенції спостережної ради. Правління було підзвітно спостережній раді й організовувало виконання його рішень.

Тобто в умовах корпоратизації вугільних підприємств удосконалення управління, підвищення його ефективності було пов'язане передусім із створенням спостережної ради акціонерного товариства. Однак це було занадто оптимістичне сподівання. По-перше, існуюче керівництво державних вугільних підприємств, яке повинно було увійти до ради, у багатьох випадках вже виявило неспроможність ефективно управляти, і власне спричинило жалюгідний стан підприємства.

По-друге, треба враховувати й ту обставину, що кожне підприємство, особливо у вугільній промисловості має свою специфіку, і для дійсно ефективного управління такими підприємствами фахівці, менеджери повинні мати відповідну освіту, досвід, знати особливості діяльності шахти, зрештою – мати вплив на прийняття рішень.

По-третє, проведення корпоратизації передбачало, підвищення відповідальності державних підприємств за результати своєї економічної діяльності, але при цьому їм не була надана відповідна самостійність в прийнятті і виконанні рішень. Варто зважати й на те, що вугільна галузь була дотаційною і найбільше не пристосована до роботи в ринкових умовах.

До того ж не було єдиного узгодженого підходу до проведення корпоратизації і серед різних підрозділів виконавчих органів влади: якщо Держвуглепром передбачав перетворити в акціонерні товариства виробничі об'єднання, комбінати, трести як єдині господарські комплекси, то Міністерство економіки України планувало роздільне перетворення в акціонерні товариства виробничих об'єднань, окремих шахт, а також підприємств допоміжного та обслуговуючого виробництва. Така схема корпоратизації, звісно, призводила до роздрібнення виробничих об'єднань,

шахт і значно ускладнювала виробничі зв'язки і між ними. По суті єдиний виробничий комплекс з вугледобутку і вуглепереробки розривався на окремі складові, і управління галуззю стало малоефективним.

За таких умов зусилля влади були спрямовані на відновлення єдиного технологічного ланцюжка в галузі. Вирішити цю проблему планувалося на основі створення холдингових компаній. Холдинги створювалися у формі відкритого акціонерного товариства шляхом об'єднання у статутному фонді контрольних пакетів акцій дочірніх підприємств та інших активів.

Управління холдинговою компанією, створеною в процесі корпоратизації, здійснювалося в порядку, передбаченому законодавством про корпоратизацію. Головними органами управління були спостережна рада і правління холдингової компанії. При цьому обов'язки голови правління холдингової компанії у разі її створення шляхом об'єднання контрольних пакетів акцій кількох підприємств покладалися на особу, яку призначав засновник холдинга, а якщо холдингова компанія створювалася на базі підприємства, що корпоратизувалося, – на керівник цього підприємства.

Однак, як засвідчили реалії життя, створення холдингів у вугільній промисловості не підвищило ефективність управління галуззю (іноді не лише журналісти, а й фахівці називали їх «паперовими» холдингами). Однією із причин було те, що холдинги не мали домінуючого впливу на діяльність підпорядкованих ним організаційно-виробничих дочірніх структур. Головне ж у тому, що більшість шахт були фінансово неспроможними дотаційними і потребували постійної державної допомоги. До того ж варто нагадати, що більшість шахт знаходилися у державній власності. За цих умов серед керівників вугільної галузі переважала тенденція до посилення державного централізованого управління, регулювання діяльності підприємств вугільної промисловості, підвищення ролі центральних органів управління галуззю.

Однак Держвуглепром України, створений у 1990 р. як складова частина тоді ще загальносоюзного Міністерства вугільної промисловості, в умовах формування ринкової економіки, звичайно, мав обмежений правовий статус, який не

відповідав його задачам і функціям, як головного органу управління вугільною галуззю, до того ж мав недосконалу структуру і недостатню чисельність персоналу.

З початком ринкових перетворень у вугільній галузі, ураховуючи її специфіку, особливості адаптації її структур до нових умов господарювання, стало очевидним, що переважна частина вугільних підприємств ще досить тривалий час залишиться у державній власності, і що трансформація цієї складної галузі потребуватиме державної підтримки, передусім фінансової допомоги. Для цього доцільно було створити єдиний центр управління галуззю з широкими повноваженнями і можливостями реформування вугільної промисловості.

Ураховуючи ці обставини, у листопаді 1994 р. Держвуглепром України був перетворений у Міністерство вугільної промисловості. Міністром було призначено В. І. Полтавця. Його попередник – М. С. Сургай, як народний депутат України, перейшов на постійну роботу до Верховної Ради України.

На нове Міністерство було покладено вирішення широкого кола питань. Його основними завданнями були визначені:

- розробка і реалізація державної політики розвитку вугільної промисловості, досягнення світового рівня технології виробництва та якості продукції, оптимізація виробничої структури;

- координація діяльності підприємств вугільної промисловості;

- визначення наявних і перспективних потреб у вугіллі на внутрішньому і зовнішньому ринку, прогнозування напрямів розвитку вугільної промисловості;

- розробка комплексних наукових програм спрямованих на вирішення технічних, економічних, екологічних проблем галузі та інші актуальні питання [5].

Відповідно до покладених на нього завдань Мінвуглепром повинен був розробляти цільові програми та програмні заходи щодо перспективних напрямів розвитку техніки та виробництва у вугільній промисловості, забезпечувати розміщення нових і ліквідацію застарілих виробництв, координувати роботу з проектування, будівництва та реконструкції підприємств

вугільної промисловості, сприяти вирішенню також економічних, технічних, організаційних, фінансових, кадрових та інших питань галузі.

Одним із найважливіших завдань міністерства було створення умов для поступової адаптації вугільної промисловості до ринкових умов. Мінвуглепром повинен був сприяти розвитку підприємництва і конкуренції проводити роботу по демонополізації виробництва у вугільній промисловості, розробляти заходи щодо приватизації власності в галузі та розвитку різних її форм тощо.

В структурі Мінвуглепрому, для оперативного погодженого вирішення питань, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку вугільної промисловості була створена колегія у складі Міністра, його заступників, а також інших керівників структурних підрозділів міністерства.

Для розгляду наукових рекомендацій та пропозицій з основних напрямів розвитку науки і техніки, розробки рекомендацій щодо підвищення ефективності виробництва та поширення передового досвіду у вугільній промисловості у Мінвуглепромі утворювалася наукова-технічна рада з учених і висококваліфікованих фахівців [6].

Тобто, Міністерство вугільної промисловості перетворювалося у провідний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у вугільній галузі.

Водночас відбулися зміни й на первинному рівні управління галуззю. Відповідно до Указу Президента України від 7 лютого 1996 р. «Про структурну перебудову вугільної промисловості» на базі шахт та інших структурних підрозділів, які не мали статусу юридичної особи і входили до складу виробничих об'єднань, трестів, комбінатів, що належали до сфери управління Мінвуглепрому створювалися державні підприємства. Водночас продовжувалася їх корпоратизація. Державні шахти, інші структурні підрозділи перетворювалися в державні відкриті акціонерні товариства, державні акціонерні вугільні компанії, а також в державні холдингові компанії. Відповідно змінювалася й схема управління підприємствами компанії.

Типовою у цьому відношенні була модель управління відкритого акціонерного товариства «Донецькшахтобуд», яке було створено у червні 1996 р. на базі державного підприємства «Донецький комбінат по будівництву шахт і підприємств вугільної промисловості». Засновником ВАТ була держава в особі Міністерства вугільної промисловості. Акціонерами являлися: держава в особі Мінвуглепрому, фізичні та юридичні особи, які мали акції товариства.

На підприємстві діяла трирівнева система управління: вищий орган товариства, наглядова (спостережна) рада і правління товариства. До органів управління також відносилися ревізійна комісія товариства.

Вищим органом товариства були загальні збори акціонерів. До їхньої компетенції відносилось широке коло фінансово-економічних, організаційних, кадрових та інших питань діяльності товариства. Серед них головними були:

- визначення основних напрямів діяльності товариства, затвердження щорічних звітів про їх виконання;
- затвердження Статуту, обрання членів наглядової ради, членів правління та ревізійної комісії;
- визначення порядку розподілу прибутку і покриття збитків;
- створення, реорганізація та ліквідація дочірніх підприємств та філій;
- прийняття рішення про придбання товариством власних акцій, а також про додаткову емісію акцій;
- погодження проведення операцій з розпорядження нерухомим майном товариства та інші питання [7].

В період між проведенням загальних зборів на підприємстві діяла наглядова (спостережна) рада. До її складу входило п'ять членів: представник від Мінвуглепрому, обслуговуючого банку, Фонду державного майна, трудового колективу, місцевої державної адміністрації. Наглядова рада виконувала переважно контролюючі функції. Вона насамперед контролювала діяльність правління товариства, з метою захисту інтересів держави та акціонерів. Рада аналізувала дії правління щодо управління товариством, реалізації інвестиційної, технічної та цінової політики, додержання номенклатури товарів і послуг; погоджувала угоди на

отримання банківських кредитів, якщо їх сума перевищувала 5% від статутного капіталу товариства; погоджувала проведення операцій з розпорядженням майном товариства. Вона мала право отримувати інформацію про діяльність підприємства, заслуховувати звіти правління з окремих питань його діяльності, доручати ревізійній комісії проводити перевірку фінансово-господарської діяльності товариства тощо.

Виконавчим органом, який здійснював керівництво та організацію виробничої діяльності товариства було правління. До його компетенції належали усі питання діяльності підприємства, окрім тих, які згідно з чинним законодавством та Статутом відносилися виключно до компетенції іншого органу акціонерного товариства. Правління розробляло виробничо-фінансові плани діяльності підприємства та здійснювало заходи щодо їх виконання; вирішувало питання організації виробництва, матеріально-технічного забезпечення та іншої виробничої діяльності товариства, збуту продукції; реалізовувало інвестиційну, технічну, цінову політику; забезпечувало належне зберігання основних та оборотних засобів. До компетенції правління відносились також організація та контроль фінансово-економічної роботи, облік та звітність грошово-розрахункових операцій підприємства; контроль за достовірністю та своєчасністю розробки річного звіту і балансу товариства та представлення його наглядовій раді; організація соціально-побутового обслуговування працівників підприємства та інші питання [8].

Контроль за фінансово-господарською діяльністю правління, дочірніх підприємств і філій здійснювала ревізійна комісія.

Однак, не зважаючи на зміни в системі управління, стабілізації у вугільній галузі не було досягнуто, виробничі, економічні, фінансові та інші показники продовжували погіршуватися. Мінвуглепром не зміг переломити ситуацію на краще. За цих умов В. І. Полтавець вимушений був у кінці 1995 р. залишити посаду міністра. Його змінив С. В. Поляков, який очолював до цього призначення Торезьку міську Раду. На посаді міністра він працював лише сім місяців – з 1 грудня 1995 р. до липня 1996 р.

Проте кадрові зміни у міністерстві, реорганізації вищих органів управління галуззю не вирішували проблем вугільної промисловості. Середина 1990-х років була мабуть найскладнішим періодом у розвитку сучасної вугільної промисловості. Стан справ у вугільній галузі невпинно погіршувався: скоротилися обсяги видобутку вугілля, знизилася продуктивність праці робітників, зросла собівартість продукції, зменшився вихід концентрату і крупно-середніх сортів палива.

На багатьох шахтах не приділялася увага удосконаленню гірничого господарства, створенню необхідного фронту очисних вибоїв, поліпшенню використання гірничої техніки, не виконувалися завдання з проведення гірничих виробок, несвоєчасно здійснювалася підготовка нових горизонтів і очисних вибоїв. Середньодобове навантаження на очисні забої постійно зменшувалося. Зривалися терміни введення в дію потужностей на шахтах, що реконструювалися, а будівництво нових шахт практично зупинилося. Майже не вживалися заходи щодо забезпечення комплексної механізації виробничих процесів, внаслідок чого значна частина трудомістких робіт в очисних і підготовчих вибоях, на підземному транспорті і на поверхні шахт, особливо на допоміжних процесах, виконувалася вручну.

Значно погіршилися трудова і виробнича дисципліна, послабився контроль за технологією робіт і правил технічної безпеки, що провокувало аварії, часто з тяжкими наслідками.

У вкрай тяжкому стані знаходилися фінанси підприємств вугільної промисловості. Особливо негативно на роботу шахт впливали нестача обігових коштів, криза неплатежів. У 1995 р. лише 10-15 % вартості товарної продукції оплачувалися грошовими коштами. Кредиторська заборгованість на 1 квітня 1996 р. майже на 173 трлн. крб. перевищувала дебіторську. Шахтам не вистачало 105 трлн. крб. обігових коштів. Борг підприємств у виплаті заробітної плати досяг майже 46 трлн. крб. (в цінах того часу).

Водночас керівники Міністерства вугільної промисловості і виробничих об'єднань не здійснювали достатнього контролю за відвантаженням вугілля, формуванням і витратами фонду оплати праці на підприємствах. До того ж багато рішень та

наказів Міністерства вугільної промисловості не виконувалися через відсутність налагодженого контролю та низьку виконавчу дисципліну на всіх рівнях управління галуззю [9]. За цих умов у липні 1996 р. С. В. Поляков звільнив посаду міністра – його призначають головою Донецької обласної державної адміністрації, а наступним міністром вугільної промисловості став Ю. О. Русанов.

Завдяки вжитим заходам Кабінету Міністрів України, галузевого міністерства, передусім фінансовій підтримці галузі з боку держави, вдалося відвернути небезпеку некерованого саморуйнування вугільної галузі, забезпечити більш-менш нормальне функціонування більшості вугільних підприємств. Однак ці заходи здійснювалися не в комплексі і не в повному обсязі. Вугільна галузь, як і раніше, перебувала в глибокій кризі. У 1996 р. було видобуто вугілля у порівнянні з попереднім роком майже на 16 % менше (на 13,3 млн. т.). Виробничі потужності шахт використовувалися лише на 56 %. Окремі виробничі об'єднання виконували завдання з видобутку вугілля менше ніж на третину.

Основними причинами подібного стану були хронічні проблеми які роками не вирішувалися, а саме: зниження середньодобового навантаження на очисний вибій; зменшення кількості гірників очисних вибоїв; невиконання завдань щодо введення в дію очисних вибоїв; погіршення технологічної та виробничої дисципліни; високий рівень аварійності і виробничого травматизму. Значної шкоди завдавали галузі страйки.

Складним залишався фінансовий стан шахт. Як і у попередні роки, значно ускладнювали роботу неплатежі та бартер у взаєморозрахунках. У 1996 р. було реалізовано вугільної продукції майже на 4,5 млрд. гривень, а підприємства одержали за неї лише близько 978 млн. гривень, тобто лише 22% від необхідної суми. Становище ускладнювалося й масовими порушеннями фінансової дисципліни, нецільовим і неефективним використанням коштів на самих вугледобувних підприємствах.

Все це зумовило Кабінет Міністрів України вкрай негативно оцінити роботу галузевого міністерства. В постанові Кабінету Міністрів України «Про хід структурної перебудови

вугільної промисловості» від 28 березня 1997 р. зазначалося, що «Міністерство вугільної промисловості недостатньо виконує роль керівного центру. Керівники Міністерства, більшості вугільних підприємств виявляють невміння працювати в умовах реформування економічних відносин, мобілізувати внутрішні можливості галузі. Серед них посилюються утриманські настрої, сподівання лише на бюджетні кошти» [10]. Міністру вугільної промисловості Ю. О. Русанову було вказано на серйозні недоліки в організації роботи міністерства щодо структурної перебудови галузі і стабілізації її роботи.

Ураховуючи ці обставини, влітку 1997 р. знову відбулися кадрові зміни в головному органі управління вугільною промисловістю. Новим міністром вугільної галузі був призначений у липні 1997 р. досвідчений керівник, умілий організатор, народний депутат С. В. Янко. До роботи в Міністерстві він залучив відомих науковців, успішних менеджерів. Першим заступником Міністра був затверджений В. В. Радченко, який працював до цього директором УкрНДІпроекту, а заступником Міністра став – В. К. Шипачов, який працював начальником управління Міністерства. Завдяки зусиллям міністра і його команди до кінця 1997 року вдалося не лише стабілізувати видобуток вугілля, але й покращити деякі техніко-економічні показники галузі. У 1997 р. вперше за шість років (з 1991 р.) зріс видобуток вугілля – з 71,3 млн. т. у 1996 р. до 75,9 млн. т. у 1997 р. По суті цей рік став переломним у розвитку вугільної галузі.

Саме у ці роки була зроблена одна із перших спроб обмежити вплив численних приватних посередників на торгівлю вугіллям. У серпні 1997 р. було створене Українське об'єднання «Укрвугілля» основним видом діяльності якого була державна оптова торгівля вугіллям.

Звичайно, вугільна промисловість знаходилася в тяжкому стані, однак припинилося падіння виробничих показників (до речі, воно почалося ще за радянських часів – з 1976 р.), намітилося деяке пожвавлення в роботі галузі. Проте, у червні 1998 р., у зв'язку з погіршенням стану здоров'я, С. В. Янко вимушений був піти у відставку і перейти на наукову роботу.

Новим міністром вугільної промисловості було призначено С. Б. Тулуба, який до цього працював заступником голови Донецької обласної державної адміністрації. З його призначенням всі члени колегії колишнього складу подали у відставку, і був сформований її новий склад. Першим заступником Міністра був затверджений досвідчений керівник В. В. Радченко. Посилився економічний блок Міністерства. На посаду першого заступника Міністра з економічних питань був запрошений відомий фахівець у вугільній промисловості Г. В. Сектор, заступниками Міністра стали В. І. Новіков, М. О. Марков, М. В. Підгірний, А. А. Татаринів, Ю. П. Яценко, які мали значний досвід управлінської роботи у вугільній галузі.

Одним із першочергових завдань, яке треба було вирішувати міністерству – це нарощування вуглевидобутку. Завдяки енергійній і наполегливій роботі Міністерства, усіх працівників галузі вже у 1999 р. понад встановлене завдання було видобуто більш ніж мільйон тонн вугілля, покращилися інші техніко-економічні показники.

У кінці 1990-х років гострою проблемою було не лише збільшення видобутку вугілля, але і його реалізація, забезпечення розрахунків за поставлену продукцію. Справа у тому, що в галузі діяли численні торговельні посередники (деякі з них не мали навіть свого приміщення – їхні так звані «офіси» були зареєстровані в квартирах житлових будинків), що закупували вугілля (іноді при посередництві керівників шахт) і перепродавали його споживачам за завищеними цінами. До того ж розрахунки велися посередниками, як правило, бартером, що призводило до повної відсутності обігових коштів на рахунках шахт.

З метою посилення управлінських важелів держави на ринку вугілля, створення економічно ефективної системи реалізації вугільної продукції у червні 1998 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про удосконалення господарського механізму реалізації вугільної продукції в Україні» було створено Державну акціонерну компанію «Вугілля України» (в деяких виданнях її помилково називають національною компанією, яка була створена пізніше – у жовтні 2004 р.). Статутний фонд компанії було сформовано за рахунок майна Українського об'єднання «Укрвугілля».

Згідно із Статутом компанія була прибутковою організацією з правами юридичної особи відповідно до законодавства. Засновником та акціонером Компанії була держава в особі Кабінету Міністрів України. Акції Компанії перебували у державній власності. Кабінет Міністрів виступав вищим органом Компанії, а її керівним органом було правління на чолі з головою Компанії, якого призначав Кабінет Міністрів, контролюючим органом була спостережна рада. Відносини з іншими суб'єктами господарювання, зокрема з вугледобувним і вуглепереробним підприємствами, Компанія будувала на договірній (контрактній) основі.

Компанія діяла паралельно з Міністерством вугільної промисловості, і деякі функції дублювалися. Однак головним предметом її діяльності, згідно із Статутом, було впровадження, в основному на біржових засадах, постачальницької, посередницької, лізингової, а також експортно-імпортової діяльності. Основними завданнями Компанії були: забезпечення розрахунків за поставлену вугільну продукцію у повному обсязі; участь у формуванні паливного балансу держави на підставі вивчення попиту та наявної ресурсної бази; видобуток вугілля, переробка вугілля і вугільної продукції; сприяння реалізації вугілля; захист вітчизняних виробників вугілля на оптовому ринку електроенергії шляхом впливу на співвідношення між цінами на вугільну продукцію та електроенергію; сприяння створенню Державного лізингового фонду гірничо-шахтного обладнання; забезпечення центральних органів виконавчої влади інформацією про наявність та використання вугільних ресурсів на внутрішньому та світовому ринку вугілля та інші [11].

Тобто, створення ДАК «Вугілля України» повинно було навести порядок на ринку вугільної промисловості, насамперед започаткувати продаж вугілля через аукціони, посилити контроль розрахунків за відвантажено вугілля, ліквідувати бартерні розрахунки. Однак цього не сталося. На паливно-енергетичному ринку, як зазначали дослідники, склалася ситуація, коли розвитку його біржового сегмента перешкоджало створення оптового ринку енергетичного вугілля з єдиним покупцем ДАК «Вугілля України» [12]. Тобто, в країні по суті діяв державний монопольний вугільний ринок,

що суперечило ринковим законам. У зв'язку із змінами, що відбувалися на ринку вугілля, ДАК «Вугілля України» постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2001 р. №349 було ліквідовано.

Нова спроба поліпшити керованість вугільною промисловістю була зроблена у грудні 1999 р., коли Міністерство вугільної промисловості в черговий раз було ліквідоване у зв'язку зі створенням Міністерства палива та енергетики. Очолив нове міністерство міністр вугільної промисловості С. Б. Тулуб. Складовою частиною міністерства став Державний департамент з управління підприємствами вугільної промисловості на чолі з директором Департаменту.

Основні завдання Департаменту передбачали організацію ефективної роботи вугільної промисловості країни. Зокрема, цей орган виконавчої влади повинен був здійснювати в межах своєї компетенції реалізацію державної політики у вугільній галузі; брати участь у формуванні, регулюванні та вдосконаленні ринку паливно-енергетичних ресурсів; опрацьовувати заходи, спрямовані на поглиблення економічних реформ у вугільній промисловості; брати участь у забезпеченні енергетичної безпеки держави.

Відповідно до цих завдань Держдепартамент брав участь у прогнозуванні і розвитку виробничої, науково-технічної, трудової, фінансової та інших сфер діяльності вугільної промисловості; розробляв проекти нормативно-правових актів, пов'язаних з розвитком вугільної галузі; здійснював в межах, визначених Мінпаливенерго, управління майном підприємств, установ і організацій, що належали до сфери управління Міністерства; розглядав і вносив пропозиції щодо доцільності створення, реорганізації, ліквідації підприємств вугільної промисловості; займався питаннями охорони довкілля, розробки проектів стандартів та нормативних актів про охорону праці, усунення наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах вугільної галузі тощо [13].

Разом з тим поєднання управління базовими галузями промисловості в одному вищому органі без радикальної зміни його функцій значно звужувала компетенцію і можливості Департаменту. Він втратив певну самостійність в управлінні вугільною галуззю, за ним залишилися переважно питання

організаційного та координаційного характеру, а фінансово-економічні, кадрові та інші важливі питання були прерогативою Міністерства палива та енергетики України. Звичайно, в умовах радикальної трансформації економіки, це не сприяло її адаптації до ринкових умов.

Не сприяла реформуванню вугільної галузі й кадрова лихоманка в Міністерстві палива та енергетики, яка розпочалася у 2000 році. Міністр С. Б. Тулуб заявив про свою незгоду з соціально-економічною політикою прем'єр-міністра Ю. В. Тимошенко, і в червні 2000 р. пішов у відставку. У липні 2000 р. міністром призначають С. Ф. Єрмілова, який працював на цій посаді неповних дев'ять місяців (до березня 2001 р.). З березня до листопада 2001 р. (вісім місяців) міністром був С.Т. Сташевський. На протязі року з листопада 2001 р. до листопада 2002 р. Мінпаливенерго очолював В. А. Гайдук. Його змінив на цій посаді в листопаді 2002 р. знову С.Ф.Єрмілов, який працював міністром до початку березня 2004 р. У квітні 2004 р. міністерство вдруге очолює С.Б.Тулуб. У лютому 2005 р. у зв'язку з відставкою Кабінету Міністрів України його було звільнено з посади. У лютому 2005 р. Мінпаливенерго очолив І. В. Плачков. У січні 2006 р., у зв'язку з підписанням не вигідної для України «Угоди про врегулювання відносин в газовій сфері» між Національною акціонерною компанією «Нафтогаз України», Відкритим акціонерним товариством «Газпром» (Росія) та компанією «РосУкрЕнерго АГ», Верховна Рада України звільняє І.В.Плачкова із займаної посади.

Звичайно, подібні кадрові зміни, коли на протязі п'яти років змінилося сім міністрів дестабілізували роботу міністерства, воно було не в змозі ефективно керувати галуззю яка знаходилася у катастрофічному стані. До того ж у січні 2003 р. Державний департамент вугільної промисловості взагалі був ліквідований. Його правонаступником залишилося Міністерство палива та енергетики. Цей крок ще більше віддалив центральні органи управління галуззю від вугледобувних підприємств, розпорошив управління вугільною промисловістю серед структурних підрозділів Міністерства, що призвело до погіршення керованість виробничими об'єднаннями.

Втім, досвід перебудови у вугільній промисловості попередніх років свідчив, що посилення державної підтримки, концентрація та централізація матеріальних і фінансових ресурсів, формування потужних виробничих комплексів є одним з головних чинників подолання кризових явищ в галузі. Забезпечити фінансове збалансування галузі на рівні розширеного відтворення лише за рахунок внутрішніх зусиль вугільних підприємств та обмеженої державної підтримки неможливо. Галузь потребувала значних державних дотацій і, що не менш важливо, ефективного їх використання. Але вирішувати подібні проблеми міг лише організаційно-координаційний центр який би займався питаннями галузі на державному рівні.

З метою посилення державного впливу на трансформаційні процеси в галузі, Указом Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління вугільною галуззю та її розвитку» від 6 липня 2004 р. було ініційовано створення Національної акціонерної компанії «Вугілля України» (НАК «Вугілля України»). У жовтні цього ж року постановою Кабінету Міністрів ця Компанія була створена у формі відкритого акціонерного товариства. По суті, за відсутності окремого вугільного структурного підрозділу в Міністерстві палива та енергетики, ця структура перетворювалася у важливий організаційно-управлінський центр, який повинен був опікуватися передусім господарською діяльністю вугільної галузі України.

Метою НАК «Вугілля України» було створення умов для надійного та ефективного функціонування і розвитку вугільної галузі, забезпечення економічної, енергетичної безпеки держави. Серед основних завдань які покладалися на компанію варто виокремити наступні:

- підвищення ефективності управління вугільною галуззю, проведення єдиної технічної, інноваційної, фінансової і інвестиційної політики;
- більш повне задоволення потреб електроенергетичного і металургійного секторів економіки підприємствами вугільної промисловості;
- підвищення ефективності використання державної підтримки, а також раціональне використання недержавних

інвестицій для реалізації програм стратегічного розвитку галузі;

– збалансування попиту і пропозицій, забезпечення повної оплати продукції, що поставлялася на підприємства, усунення тіншових і бартерних операцій на ринку вугілля. Передбачалося вирішення компанією й інших завдань.

Засновником та єдиним акціонером Компанії була держава в особі Кабінету Міністрів України. Згідно із статутом, органами управління НАК «Вугілля України» були: засновник в особі Кабінету Міністрів, який виконував повноваження загальних зборів акціонерів; наглядова рада; президент Компанії (виконавчий орган); ревізійна комісія.

Статутний фонд Компанії формувався з різних джерел: по-перше, за рахунок передачі до нього 100% акцій корпоратизованих акціонерних товариств, які утворювалися на базі майна державних прибуткових та потенційно прибуткових підприємств. Згідно з Додатком 1 до Постанови, перелік підприємств, на базі майна яких утворювалися відкриті акціонерні товариства налічував 60 державних підприємств, 36 державних акціонерних товариств, які не завершили корпоратизацію і підлягали реорганізації, 5 відкритих акціонерних товариств, які не завершили корпоратизацію. По-друге, шляхом передачі пакетів акцій, що належали державі у статутних фондах господарських товариств до статутного фонду НАК «Вугілля України». До них відносилися 50 господарських структур (державних холдингових компаній, державних відкритих акціонерних товариств, відкритих акціонерних товариств), державні пакети акцій яких по номінальній вартості передавалися до статутного фонду НАК [14].

Основними напрямками діяльності НАК «Вугілля України», згідно із Статутом, були: забезпечення продовження на засадах ринкових відносин діяльності господарських товариств, акції яких передано до статутного фонду Компанії; координація їх діяльності та визначення єдиних засад матеріально-технічного забезпечення; проведення ефективної цінової політики; створення безпечних умов праці; участь у забезпеченні виконання державних і галузевих програм; забезпечення проведення єдиної технічної, інноваційної,

фінансової та інвестиційної політики господарськими товариствами, акції яких передано до статутного фонду Компанії. Крім цього предметом діяльності Компанії передбачалися організація проведення науково-дослідних і проектно-конструкторських робіт, а також робіт, пов'язаних з розробленням і впровадженням у виробництво нової техніки, проведення комерційної, торговельної діяльності, надання інформаційних, консультаційних та інших послуг.

У подальшому передбачалася структуризація компанії за територіально-виробничим принципом шляхом корпоратизації та створення акціонерних товариств з виробництва вугільної продукції, контрольні пакети акцій яких передаватимуться до статутного фонду Компанії. В НАК мали увійти вугледобувні, вуглезбагачувальні та шахтобудівні компанії, у тому числі відкриті акціонерні товариства: «Луганська вугільна енергетична компанія», «Донецька вугільна енергетична компанія», «Донецька вугільна коксівна компанія», «Волиньвугілля», «Олександріявугілля», «Львіввугілля», а також ВАТ «Вуглезабезпечення» (Київ) та ВАТ «Укршахтобуд».

Передбачалося, що територіально-виробничий принцип формування акціонерних товариств буде сприяти виконанню ними ролі координаційних центрів на ринку коксівного і енергетичного вугілля. Вони могли б вирішувати питання формування балансів, планування і координації інвестиційних програм, програм розвитку тощо. З метою залучення недержавних інвестиційних ресурсів у вугільну промисловість, зниження навантаження на державний бюджет у подальшому планувалося створення вертикально інтегрованих структур шляхом викупу (обміну) пакетів акцій акціонерних товариств (компаній) з виробництва енергетичного і коксівного вугілля споживачам вугільної продукції, передусім тепловим енергогенеруючими компаніями і металургійними комбінатами.

Запропонована інтеграція, на думку президента НАК «Вугілля України» І. А. Хохотви, повинна була об'єднати попит і пропозицію на вугілля на рівні кожного об'єкта господарювання, що забезпечить формування реальних балансів, а через них – визначити програму розвитку

підприємств галузі; зробити привабливим для споживачів вугільної продукції розвиток власної ресурсної бази; зменшити для споживачів ризик негативних змін кон'юктури на зовнішніх ринках енергоносіїв [15].

По суті нова організаційна схема управління галуззю була спрямована на формування двох організаційно-виробничих ланок: коксівні шахти – збагачувальні фабрики – металургійні комбінати та енергетичні шахти – генеруючі компанії – розподільчі структури. Відповідно до цієї схеми були утворені дві вугільні компанії (в Донецьку і Луганську), які займалися видобутком і переробкою вугілля енергетичних марок. До їх складу увійшли державні вугільні холдинги, а також більшість вугільних шахт Центрального Донбасу (попередньо державні підприємства були реорганізовані з їх подальшою корпоратизацією, в процесі якої формувалися ці компанії). Ще одна компанія (Макіївка) об'єднала шахти, що видобували дефіцитну сировину для виробництва металургійного коксу. До її складу увійшли шахти колишніх державних об'єднань «Макіїввугілля», «Добропіллявугілля», «Красноармійськ-вугілля», а також деякі потужні шахти, що вели самостійну господарську діяльність [16].

Однак НАК «Вугілля України» проіснувала всього рік. У жовтні 2005 р. постановою Кабінету Міністрів України №989 Компанія була ліквідована. Серед чинників які зумовили її ліквідацію можна виокремити наступні. По-перше, Компанія була створена поспішно, без належної підготовки. Зокрема, не була створена відповідна юридична база і законодавче забезпечення, що значно звужувало лігітимність її рішень, обмежувало її діяльність.

По-друге, створенням НАК «Вугілля України» передбачалося відокремити функції вироблення державної політики щодо вугільної галузі та її нормативно-правового забезпечення, які залишилися прерогативою Міністерства палива та енергетики, від функцій регулювання господарської діяльності в галузі, якими опікувалися Компанія. При цьому сама організаційно-правова форма НАК (відкрите акціонерне товариство) передбачала використання переважно корпоративних методів управління, включаючи адміністрування, втручання в господарську оперативну

діяльність підвідомчих підприємств, обмеження їх конкуренції, що знайшло відображення у Статуті Компанії. Звичайно, це перешкоджало створенню ринкового середовища в вугільній галузі.

По-третє, існувала реальна небезпека перетворення подібного типу структур у непрозору монополію. До статутного фонду НАК «Вугілля України» було передано повний комплект акцій 113 державних вугільних підприємств, а також державні пакети акцій (у розмірі від 37,25 до 100%) 50 вугільних компаній. При цьому існували можливості «тіньової» приватизації.

По-четверте, значно ускладнилася система управління галуззю. Впровадження багаторівневої системи управління (Міністерство – НАК «Вугілля України» – регіональне державне підприємство – територіальне об'єднання підприємств – шахта) призвело до дублювання управлінських функцій, затримки вирішення нагальних оперативних питань. Шахти були позбавлені можливості маневрування фінансовими й матеріальними ресурсами, відповідно знизилася й відповідальність керівників усіх рівнів за ефективність роботи галузі [17].

Запровадження подібної системи управління не поліпшило, а навпаки погіршило ситуацію у вугільній промисловості: уповільнилися інвестиційні процеси, продовжувалися затримки заробітної платити та розрахунки за енергоносії, зросли соціальна напруженість у вугільних регіонах. Ці та інші фактори й зумовили ліквідацію НАК «Вугілля України».

За цих умов в системі центральних органів відбулася чергова структурно-організаційна перебудова. У липні 2005 р. з метою підвищення керованості вугільною галуззю із Міністерства палива та енергетики було виокремлено самостійне Міністерство вугільної промисловості, яке опікувалося виключно вугільною промисловістю.

Створення вузькогалузевого Міністерства, хоча й суперечило сучасним тенденціям розвитку системи державного управління в ринкових умовах, в цілому було виправданим, особливо зважаючи на складність вирішення накопичених у

галузі проблем. Мінвуглепром став єдиним центральним органом відповідальним за вугільну промисловість України.

Разом з тим, на наш погляд, ця організаційна перебудова мала й негативні аспекти. По-перше, у господарському комплексі України вугільна, електроенергетична, газова, нафтова, атомна галузі – це тісний взаємопов'язаний паливно-енергетичний комплекс. Тому вирішення нагальних питань розвитку цього важливого сектору економіки, координацію діяльності його окремих сегментів, і в кінцевому рахунку забезпечення національної енергетичної безпеки країни більш ефективно здійснювати у форматі єдиного управління.

По-друге, з виокремленням Мінвуглепрому в самостійне міністерство була втрачена можливість більш раціонального розподілу інвестицій усередині паливно-енергетичного комплексу. Вугільна галузь у складі Мінпаливенерго України отримувала особливі умови фінансування, тому що із усіх паливно-енергетичних напрямів видобуток вугілля був найбільш проблемним. Однак зі створенням Мінвуглепрому, який мав власний бюджет, можливості перехресного субсидування були втрачені.

Основними завданнями відновленого міністерства, як і попередніх центральних органів управління вугільною промисловістю, було вирішення актуальних стратегічних завдань: розробка та забезпечення проведення державної політики у вугільній галузі; формування балансу вугілля та вугільної продукції; вивчення поточної та перспективної потреби у вугіллі на внутрішньому та зовнішньому ринках; прогнозування напрямів розвитку вугільної галузі щодо видобутку та переробки вугілля; проведення єдиної науково-технічної політики щодо охорони праці на підприємствах вугільної промисловості тощо.

Водночас Мінвуглепром повинен був вирішувати й нові завдання. Серед них найважливішими і найскладнішими були: здійснення структурної перебудови галузі та підвищення ефективності управління нею; створення сприятливих умов для здійснення приватизації підприємств вугільної галузі; формування, регулювання та вдосконалення ринку вугільної промисловості, впровадження ринкових механізмів в галузі [18].

Втім, абсолютна більшість шахт перебували у державній власності. Тому проблема реформування вугільної промисловості, удосконалення управління державними шахтами, як і раніше, залишилася надзвичайно актуальною. Відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю» Міністерство вугільної промисловості здійснювало безпосереднє управління суб'єктами господарювання державного сектору та управління державними корпоративними правами корпоратизованих підприємств та організацій галузі. У вугільній промисловості відновлювалася трирівнева система управління: міністерство – державні підприємства – шахти (шахтоуправління). При цьому шахти залишалися центральними суб'єктами організаційної структури управління державним сектором вугільної промисловості.

Відповідно до вказаного раніше Указу Президента України, 1 жовтня 2005 р. Кабінет Міністрів України видав розпорядження №147-р «Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств та повноважень з управління корпоративними правами держави щодо господарських товариств» [19]. Згідно з цим розпорядженням до сфери управління Міністерства вугільної промисловості входило 203 цілісних майнових комплексів державних підприємств, а також передавалися повноваження з управління корпоративними правами держави 167 господарських товариств. Пізніше, у листопаді 2005 р. уряд затвердив новий розширений перелік державних підприємств та господарських товариств, що належали до сфери управління Мінвуглепрому. Серед 451 суб'єктів господарювання, які підпорядковувалися Мінвуглепрому було 222 державних підприємства, 4 виробничих об'єднання, 23 державних холдингових компаній, 157 акціонерних товариств, а також дочірні підприємства холдингів, науково-дослідні і проектно-конструкторські інститути, малі державні підприємства та інші структури [20].

У наступні роки у зв'язку з реорганізацією Міністерства, а також із змінами, що відбувалися в галузі змінювалася й структура державного сектору вугільної промисловості. На початок 2007 р. до нього входили 18 державних холдингових

компаній, які об'єднювали 130 діючих шахт; 7 виробничих об'єднань (37 шахт, з них – 30 шахт з виробничими потужностями з видобутку вугілля); 23 самостійні шахти; 2 державних підприємства із закриття шахт і розрізів; 61 діюча збагачувальна фабрика; 9 холдингів допоміжної сфери (шахтобудівні, машинобудівні, транспортні підприємства); 19 науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів; 19 машинобудівних заводів, а також інші підприємства. В державному секторі вугільної галузі було зайнято понад 391 тис. працюючих, з них близько 256 тис. – робітники з видобутку вугілля. Вартість основних фондів становила майже 40 млрд. грн. [21].

Управління цим надзвичайно складним господарським комплексом держави потребувало злагодженої, професійної роботи міністерства. Однак організаційний процес створення нового міністерства не сприяв підвищенню ефективності управління галуззю. Більш того саме у ці роки центральний орган управління вугільною промисловістю знову лихоманило. Кадрові зміни керівництва міністерства відбувалися майже щорічно. У зв'язку з відновленням Міністерства вугільної промисловості його керівником у вересні 2005 р. було призначено В.С.Толопова, який працював на цій посаді менше року. У серпні 2006 році Верховною Радою України сформовано склад нового Кабінету Міністрів України, в якому міністром вугільної промисловості втретє став С. Б. Тулуб. Він перебував на посаді міністра трохи більше року. У грудні 2007 р. при формуванні нового складу Кабінету Міністрів України, керівником Мінвуглепрому знову було призначено В.І.Полтавця, а з березня 2010 р. міністром вугільної промисловості України працював Ю. П. Яценко, який восени 2010 р. був звільнений у зв'язку з відставкою Кабінету Міністрів України.

У наступні роки дещо активізувався приватизаційний процес у вугільній галузі (до 2010 р. було приватизовано 20 шахт). Однак відсутність достатнього законодавчого забезпечення приватизації, застарілі основні фонди та багато інших чинників не сприяли радикальним реформам в галузі. Як і раніше, абсолютна більшість шахт перебували у державній власності. На перше квітня 2011 р. до сфери управління

Міністерства енергетики та вугільної промисловості належало 218 державних підприємств і 148 акціонерних товариств, щодо яких Міністерство здійснювало управління корпоративними правами держави. Серед них шахти, холдингові компанії, шахтоуправління, державні акціонерні товариства, виробничі об'єднання, науково-дослідні та конструкторські інститути та інші підприємства та організації [22].

Управління вугільними підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями, що належали до державного сектору відбувалося на засадах Закону України «Про управління об'єктами державної власності» прийнятого Верховною Радою України 21 вересня 2006 р. [23]. Відповідно до Закону суб'єктами управління державної власності були Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади; міністерства та інші органи виконавчої влади (уповноважені органи управління), а також Фонд державного майна України; органи, що забезпечували діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Важливою ланкою в системі управління вугільною галуззю на місцевому рівні були обласні управління вугільної промисловості, які діяли в структурі облдержадміністрацій вугледобувних регіонів. Характерна в цьому відношенні діяльність управління вугільної промисловості Донецької облдержадміністрації, яке було створене ще у 1999 р. У червні 2007 р. розпорядженням голови облдержадміністрації №368 затверджено нове Положення про управління, згідно з яким воно мало досить широкі повноваження з питань реалізації державної політики у вугільній галузі.

Основними завданнями управління були:

- забезпечення реалізації державної політики у вугільній промисловості області, здійснення організаційних заходів щодо стабілізації роботи і нарощування обсягів виробництва підприємствами галузі;

- визначення поточної та перспективної потреби у продукції, що вироблялася вугільними підприємствами області на внутрішньому та зовнішньому ринках;

- розробка та здійснення заходів щодо поліпшення інвестиційного клімату в області для залучення коштів на

розвиток вугільної промисловості, реалізація державної інвестиційної та інноваційної політики, у тому числі і у сфері енергозбереження;

– участь у розробленні та виконанні державних і регіональних програм розвитку вугільної промисловості.

Управління також опікувалося питаннями прогнозування та завантаження основних виробничих потужностей підприємств вугільної промисловості, сприяння їм у становленні та стабілізації виробництва і господарських зв'язків, в тому числі зовнішньоекономічних. Цей структурний підрозділ облдержадміністрації сприяв процесу реструктуризації вугільної галузі, брав участь у розробці комплексних науково-технічних програм, спрямованих на технічне переозброєння, реконструкцію і розвиток вугільної промисловості та поліпшення стану навколишнього природоохоронного середовища в області тощо.

В практичній діяльності управління можна виокремити декілька головних напрямів. По-перше, це прогнозно-аналітична функція. Відповідно до покладених на управління завдань, воно аналізувало стан і тенденції розвитку вугільної промисловості області, рівень цін на продукцію вугільних підприємств, виробничо-господарську діяльність та фінансово-економічний стан окремих підприємств та інші проблеми вугільної галузі. На основі цих досліджень воно готувало і надавало керівництву обласної держадміністрації аналітичні огляди, пропозиції щодо поліпшення роботи вугільного сегменту господарського комплексу області, готувало пропозиції до проектів державного і обласного бюджетів, програм соціально-економічного розвитку області та Державної програми економічного і соціального розвитку України.

По-друге, в діяльності цього структурного підрозділу важливу роль відігравала управлінсько-організаційна функція. Управління брало участь у розробленні та реалізації цільових програм та програмних заходів за пріоритетними перспективними напрямами розвитку виробництва і впровадження нової вискоєфективної техніки і технології у вугільній промисловості області, загальнодержавних програм створення нової техніки, технологій і технологічних процесів

та ефективних систем управління, державних і регіональних балансів вугілля тощо.

По-третє, управління виконувало консультаційно-методичну та інформаційну функцію. Зокрема, воно надавало підприємствам консультації та інформацію щодо зразків нової техніки, технології та продукції промислового використання; залучало, на правах консультантів, спеціалістів до вирішення питань впровадження нових технологій, в тому числі енергозберігаючих, підвищення технічного рівня виробництва продукції, якості та конкурентоспроможності тощо [24]. Управління вугільної промисловості обласної держадміністрації, виконуючи ці та інші функції, було важливою ланкою системи управління державними вугільними підприємствами.

Первинними суб'єктами управління об'єктами державної власності були державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії та інші державні господарські організації. При цьому державна керуюча холдингова компанія мала статус уповноваженого органу управління щодо об'єктів управління державної власності, що були передані до її статутного капіталу та статутного капіталу її корпоративних підприємств.

Державна керуюча холдингова компанія у вугільній промисловості, як уповноважений орган управління, мала досить широкі повноваження. Вона мала право приймати рішення щодо діяльності підприємств і установ, ініціювати створення господарських структур, розробляти проекти їх установчих документів; затверджувати статuti вугільних підприємств та організацій, що належали до сфери їх управління; призначати на посаду та звільняти з посади керівників державних підприємств та установ; розробляти та затверджувати перспективні плани розвитку державних підприємств; затверджувати різні фінансові та інвестиційні плани, проводити моніторинг фінансової діяльності, аудиторські перевірки державних підприємств і господарських структур, що належали до сфери їх управління. Крім цього холдинги виконували й інші організаційні, контролюючі, управлінські функції по відношенню до тих державних підприємств та установ, які входили до складу холдинга, а

також до корпоративних прав, що належали державі у статутних капіталах господарських товариств.

Ураховуючи, що державні господарські організації становлять основу вугільної промисловості, Мінвуглепром Україні у квітні 2010 р. видав наказ «Про заходи з реформування організаційних структур управління вугільною промисловістю», який передбачав низку заходів щодо оптимізації управління вугільною галуззю, усунення невідповідності організаційної структури галузі складності завдань, які мають вирішуватися. Зокрема, серед заходів з реформування організаційних структур управління передбачалася розробка проекту типового статуту та типової структури державного підприємства, що створювалися на базі шахти (шахт), розробка проекту типового статуту, структури та порядку створення господарського об'єднання, до складу якого увійдуть шахти зі статусом юридичної особи та інші заходи [25].

Однак у зв'язку з реорганізацією у 2010 р. Міністерства ця робота не була завершена. Міністра вугільної промисловості України Ю. П. Ященка, який працював на цій посаді з березня 2010 р., восени цього ж року було звільнено у зв'язку з відставкою Кабінету Міністрів України.

У грудні 2010 р. з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління на основі Міністерства вугільної промисловості та Міністерства палива та енергетики було створено Міністерство енергетики та вугільної промисловості України на чолі з міністром Ю.А.Бойко.

Таким чином, процес реорганізації системи управління вугільною галуззю був складним і суперечливим. В умовах трансформації економічної системи відбувався, на жаль, не завжди успішний пошук структури, форм і методів управління вугільним сегментом господарського комплексу країни, що у свою чергу не сприяло успішному формуванню ринкового інституційного середовища у вугільній промисловості.

Система управління вугільною промисловістю змінювалася в умовах прискореного реформування відносин власності, за відсутності досвіду роботи галузі в ринковій економіці, а також потужного впливу на ці процеси приватних

інтересів окремих промислових груп. За цих умов основним напрямом реформування стала відмова від патерналістської політики державного управління галуззю і впровадження ринкових форм і методів. Однак відбувалося це часто поспішно, без урахування особливостей розвитку галузі, не зважаючи на те, що вугільна промисловість найменш була пристосована до ринкових умов, що у свою чергу зумовило численні невваженні, а іноді помилкові рішення, неефективні управлінські реформи.

Протягом періоду, що досліджувався у вугільній галузі було проведено 6 серйозних реформувань вищого органу управління, за цей час змінилося 17 керівників вугільної промисловості. Однак, на жаль, численні реорганізації управлінських структур не призвели до покращення роботи галузі.

Переход до ринкових методів впливу держави на діяльність господарських структур вугільної промисловості потребував удосконалення її контрольно-наглядових функцій, зокрема здійснення контролю за виконанням власниками шахт умов приватизації. Держава повинна контролювати додержання власниками вугледобувних підприємств суттєвих умов приватизації, раціонального відпрацювання запасів вугільних родовищ, додержання екологічних норм та здійснення природоохоронних заходів, здійснювати нагляд за охороною праці шахтарів, забезпеченням належних соціальних гарантій працівникам тощо. На жаль, існуюча система управління галуззю не в повній мірі задовольняла цим вимогам.

ВИСНОВКИ

Аналіз історії формування ринкового інституційного середовища у вугільній промисловості України свідчить, що протягом 1991-2010 рр. здійснювалися неодноразові спроби трансформації її різних складових, сформованих за часів планової, командно-адміністративної економіки. По суті, це був безперервний процес розробки і внесення змін до концепцій розвитку галузі, пошуки адекватного законодавчого забезпечення діяльності вугільної промисловості, численні реформування системи управління вугільним сегментом господарського комплексу країни і реорганізації відносин власності в галузі. Але, на жаль, ці перманентні експерименти і реформи не дали відчутних результатів.

Вивчення досвіду безперервних модифікацій інституційного середовища вугільної промисловості протягом останніх двох десятиріч, переконує, що головним чинником, який зумовлював неефективність цих перетворень був некомплексний і поверховий характер запроваджуваних змін.

Головними напрямками державної політики у вугільній сфері були: приватизація економічно ефективних підприємств державної форми власності; ліквідація неперспективних шахт; удосконалення механізму державного управління вугільною галуззю; лібералізація ринку вугільної продукції із застосуванням ринкових механізмів ціноутворення; пом'якшення соціальних наслідків здійснювання реформ. Однак ці правильні, обґрунтовані, вкрай необхідні заходи не були фінансово, законодавчо та організаційно забезпечені, тому вони постійно не виконувалися, а ефективність модернізаційних процесів була низькою.

Основою нормативно-правової бази у сфері функціонування вугільної промисловості були Кодекс про надра, Гірничий та інші закони. Водночас значну частину гірничого законодавства складали рішення виконавчих органів влади щодо вирішення конкретних питань розвитку вугільної галузі

Чинне гірниче законодавство більшою мірою мало антикризовий характер і було спрямоване передусім на

подолання негативних економічних наслідків, ніж на створення належних ринкових умов для нормалізації роботи галузі.

Аналіз реформування відносин власності у вугільній промисловості свідчить, що в цьому складному процесі основним завданням перетворень було роздержавлення і приватизація державної власності. Складність і суперечливість змін у відносинах власності у вугільній промисловості були обумовлені передусім її несприйнятливістю і непідготовленістю до введення ринкових механізмів, відсутністю політичної волі у керівництва держави до радикальних перетворень в галузі.

Система управління вугільною промисловістю змінювалася в умовах нестабільної роботи цього важливого, але надзвичайно складного сегменту господарського комплексу, за відсутності досвіду роботи галузі в ринковій економіці, а також потужного впливу на ці процеси приватних інтересів окремих промислово-фінансових груп. За цих умов сформувалося два основних напрями реформування системи управління: посилення державного впливу на шахти, які відносилися до сфери управління Міністерства вугільної промисловості і розширення ринкових форм і методів управління приватними шахтами. Однак ринкові перетворення відбувалися часто поспішно, без урахування особливостей розвитку галузі й того, що вугільна промисловість найменш була пристосована до нових умов господарювання.

Незважаючи на численні реорганізації, на жаль, влада не змогла сформулювати чіткі і аргументовані напрями своєї політики щодо розвитку вугільної галузі, не було сформовано адекватне ринковим умовам гірниче законодавство, система управління вугільною промисловістю виявила свою неефективність. Неодноразові спроби щодо удосконалення відносин власності в галузі часто були паліативними і суттєво не впливали на успішне формування ринкового інституційного середовища у вугільній промисловості.

ПОСИЛАННЯ

Вступ

1. Фрідмен М. Взаємозв'язок між економічною та політичною свободою / М.Фрідмен // Лібералізм: Антологія / Упоряд. О.Проценко, В.Лісовий.– К.: Смолоскип, 2002.– С. 487.

Розділ 1. Поняття і сутність інституціоналізму та інституційного середовища

1.1. Інституція як базова категорія інституціоналізму

1. Історія економічних учень: Підручник: У 2 ч.– Ч.2 / За ред. В.Д.Базилевича.– К.: Знання, 2005.– С. 417.
2. Див.: Экономическая энциклопедия. Политическая экономия: В 4-х т. – Т.2. Индивидуальное производство. – М., 1975.– С. 28.
3. Див.: Сорокина С.Г. Торстейн Веблен и его книга «Теория праздного класса» (вступительная статья) // Веблен Т. Теория праздного класса.– М., 1984.
4. Гайдай Т.В. Інституція як інструмент інституційного економічного аналізу / Т.В.Гайдай // Економічна теорія.– 2004.– №2.– С. 53-64.
5. Іншаков О.В., Фролов Д.П. Інституція – ключ до розуміння економічних інститутів / О.В. Іншаков, Д.П.Фролов // Економічна теорія.–2011.– №1.– С.54; Гайдай Т.В. Названа праця.– С. 56-57 та ін.
6. Веблен Т. Теория праздного класса / Т.Веблен.– М.,1984.– С. 202.
7. Див.: Гайдай Т.В. Інституція як інструмент інституційного економічного аналізу / Т.В.Гайдай // Економічна теорія.– 2006.– №2.– С. 58.
8. Там само.
9. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д.Норт.– К.: Основа, 2000.– С. 11-14.

10. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / Д.Норт//THEISIS.– 1993.– Т.1. – Вип. 2.– С.73.
11. Норт.Д. Институты, идеология и эффективность экономики // От плана к рынку. Будущее посткоммунистических республик / Д.Норт / Под. ред Л.И.Пияшевой, Дж.А.Дорна.– М.: Catallaху, 1993. – С. 307.
12. Див.Норт Д. Функционирование экономики во времени. Нобелевская лекция (9 декабря 1993 г.) / Д. Норт [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://magazines.russ/oz/2004/6/2004_6_12.html. Його ж. Вклад неоинституционализма в понимание проблемы переходной экономики [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.finansy.ru/publ/north.htm>
13. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д.Норт.– К.: Основа, 2000.– С. 11-14.
14. Ходжсон Дж. Экономическая теория и институты: Манифест современной институциональной теории / Дж.Ходжсон. – М., 2003.– С. 37.
15. Цит. за: Гайдай Т.В. Інституція як інструмент інституційного економічного аналізу/Т.В.Гайдай // Економічна теорія.– 2006.– №2.– С. 61.
16. Там само.– С. 61-62.
17. Чухно А. Институціоналізм: теорія, методологія, значення / А.Чухно // Економіка України.– 2008.– №6.– С. 5.
18. Дементьев В.В. Що ми досліджуємо, коли досліджуємо інститути? / В.В.Дементьев // Економічна теорія.– 2009.– №3.– С.75-92.
19. Гайдай Т.В. Зазначена праця.– С. 64.
20. Тойнбі А. Дослідження історії. У 2-х томах. Т. 1/ Пер. з англ.. В. Шовкуна / А. Тойнбі. – К: Основа, 1995.– С. 57.

1.2. Методологічні принципи інституціоналізму класичного напрямку

1. Чухно А. Институціоналізм: теорія, методологія, значення / А.Чухно // Економіка України.– 2008.– № 6.– С.6-7.

2. Московський О.І. Інституціональні напрями в сучасній економічній теорії / О.І.Московський // Економічна теорія.– 2004.– №2.– С. 33.
3. Гайдай Т.В. Вплив сучасної інституціональної теорії на розвиток економічної науки / Т.В.Гайдай // Економічна теорія.– 2006.– №2.– С.
4. Чухно В.В. Зазначена праця.– С.7; Московський О. Інституціональні напрями в сучасній економічній теорії / О.Московський // Економічна теорія.– 2004.– №2.
5. Чухно В.В. Зазначена праця.– С. 10
6. Гриценко В.В. Структурна та теоретико-методологічна еволюція класичного інституціоналізму наприкінці ХІХ – другій половині ХХ ст. / В.В.Гриценко // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна.– 2009.– Вип. 36-2.– С.38-45.
7. Веблен Т. Теория праздного класса / Т. Веблен [пер. с англ.] – М.: Прогресс, 1984. – С. 24.
8. Веблен Т. Зазначена праця. – С. 68-70.
9. Веблен Т. Зазначена праця. – С. 71.
10. Див.: Селигмен Б. Основные течения современной экономической мысли / Б. Селигмен. – Наука, 1968. – С.56.
11. Історія економічних учень: Підручник: У 2ч. – Ч.2 / За ред.. В.Д. Базилевича.– 2-ге вид., випр. – К.: Знання, 2005. – С. 430 – 432.
12. Коммонс Дж. Институциональная экономика / Дж. Коммонс [пер. с англ.] // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2007.– Том 5.– № 4.– С. 65.
13. Коммонс Дж. Зазначена праця. – С.65.
14. Соціально-правовий інституціоналізм Дж. Коммонса [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://library.if.ua/book/39/2913.html>.
15. Митчелл У. Экономические циклы: проблема и ее постановка / У.Митчелл [пер. с англ.] – М., Л.: Гос.из-во, 1930.– С. 62-63.
16. Митчелл У. Зазначена праця. – С. 186.
17. Зазначена праця. – С. 109.

18. Пшиканова Н.И. История экономических учений / Н.И. Пшиканова [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://textb.net/84/index.html>
19. Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества / Дж.Гэлбрейт [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://exsolver.narod.ru/Books/Ekonom/Gelbreit>
20. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество / Дж. Гэлбрейт [пер. с англ.] – М.: Транзиткнига», 2004.– С.142.
21. Історія економічних учень: Підручник / Л. Я. Корнійчук, А. М. Татаренко. За ред. Л. Я. Корнійчука — К.: КНЕУ, 1999 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://studentbooks.com.ua/content/view/855/50/1/7/>
22. Литвинцева Г.П. Институциональная экономическая теория. Учебник / Литвинцева Г.П. [Электронный ресурс]. Режим доступа / <http://bookzooka.com/.../7-13-novaya-institucionalnaya-yeconomicheskaya-teoriya.html>
23. Цит. за: Васильева Л.В., Игнатъева Г.В., Прошутин П.И. История экономических учений / Л.В.Васильева, Г.В.Игнатъева, П.И.Прошутин [Электронный ресурс] / Режим доступа : <http://www.e-reading.co.uk/book.php?book=98175>
24. Нельсон Р., Уинтер С Эволюционная теория экономических изменений / Р.Нельсон, С.Уинтер.– М., 2000.– С. 120.
25. Эволюционный институционализм [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://pochit.ru/ekonomika/12396/index.html> page=2

1.3. Інституційне середовище розвитку економіки

1. Маркович Д.Ж. Общая социология: учебник / Д.Ж.Маркович.– М.: Гуманитарный издательский центр ВЛАДОС, 1998.– С. 48.
2. Олейник А.Н. Конституция российского рынка. Институциональная экономика: учебник / под общ. ред. А.Олейника.–М.:Инфра-М, 2005.– С. 401.
3. Фуруботн Э.Г. Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории/ Э.Г.Фуруботн, Р.Рихтер / пер. с англ. под. ред.

- В.С.Катъкало, Н.П.Дроздовой.– СПб: Издат. дом С-Петербурб. Гос. Університет, 2005.– С. 335.
4. Институциональная среда [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/%D0%98%D0%BD%D1%8>
 5. Див.: Аузан А.А. Институциональная экономика / А.А.Аузан.– М.: Инфра-М, 2005.– 415 с.; Кузнецова С.А., Н.А.Кравченко, В.Д.Маркова, А.Т.Юсупова.–Новосибирск: из-во Сиб. отд-ния РАН, 2005.– 276 с.
 6. Інституційні засади. Формування економічної системи України: теорія і практика / за ред. проф. З.Ватаманюка.– Львів: Новий світ-2000, 2005.– С.26.
 7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел.–К.: Ірпень: ВТФ «Перун», 2004.– С. 1116.
 8. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д.Норт. –М.: Начала, 1997.– С.68-70.
 9. Там само.–С.68.
 10. Кирдина Е.Г., Рубинштейн А.А., Толмачева И.В. База данных LAWSTREAM.RU: количественные оценки институциональных изменений / С.Г.Кирдина, А.А.Рубинштейн, И.В.Толмачева [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.kirdina.ru/doc/news/25sep11/TERRA-ECONOMICUS.pdf>
 11. Див.: Санникова Т.Д. К вопросу о трансформации институциональной среды инновационной деятельности в регионе / Т.Д.Санникова [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.v-itc.ru/investregion/2013/02/pdf>
 12. Тамбовцев В.Л. Теории институциональных изменений: Учебное пособие / В.Л.Тамбовцев.– М.: ИНФРА-М,2011.– С. 87-88.
 13. Там само.– С.124-132.
 14. Савченко В.Ф. Національна економіка. Навчальний посібник / В.Ф.авченко [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://pidruchniki.ws/1247071838007/ekonomika/insti>
 15. Kreps D.M. Corporate Cultur and Economic Theory. In: Alt J.E., Shepsle K.A.(eds). Perspectives on Positive Political Economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P.103-

- 104 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.google.com/ua/books?hl=uk&lr=&d=wk>
16. Тамбовцев В.Л. Теории институциональных изменений: Учебное пособие / В.Л.Тамбовцев.– М.: ИНФРА-М,2001.– С. 136-137.
17. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Желюк Т.Л., Попович Т.М. Національна економіка. Навчальний посібник / А.Ф.Мельник, А.Ю.Васіна, Т.Л.Желюк, Т.М.Попович.– К., 2011 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://pidruchniki.ws/192407014806//ekonomika/insti>
18. Див.: Тамбовцев А.Ф. Зазначена праця.– С. 137-138.

Розділ 2. Економічна політика держави як складова інституційного середовища

2.1. Сутність і зміст економічної політики держави

1. Економічна політика: Навчальний посібник / О.О.Беляєв (кер. кол.), А. С. Бебело, М. І. Дибба та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – С.12.
2. Див.: Михасюк І. Р., Мельник А.Ф., Крупка М.І., Залога З.М. Державне регулювання економіки / За ред. І.Р.Михасюка. – К.: Атіка, Ельга-Н, 2000. – С.3-13.
3. Економічна політика: Навчальний посібник / О.О.Беляєв (кер. кол.), А. С. Бебело, М. І. Дибба та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – С.39.
4. Беляєв О. О., Бебело А. С., Комяков О. М. Держава і перехідна економіка: механізм взаємодії / О. О. Беляєв, А.С.Бебело, О. М. Комяков. – К.: КНЕУ, 2003. – С. 70.
5. Логинова Л.В. Экономическая политика государства / Л.В. Логинова [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ladibiznes.ru//2012/05/%D1%8>
6. Лагутін В.Д. Економічна політика держави: сутність, етапи, механізми / В.Д. Лагутін [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://ief.org.ua/ Arxiv_ET/Lagutin 406.pdf
7. Панчишин С. Макроекономіка: Навчальний посібник / С.Панчишин. – К., 2001. – С. 526.

2.2. Пріоритети державної політики розвитку вугільної промисловості: плани і реалії

1. Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності. Постанова Верховної Ради України від 25 жовтня 1991 р. №1688. [Електронний ресурс] / Режим доступу:
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698%D0%B012/page>
2. Там само.
3. Про розвиток базових галузей промисловості України. Розпорядження Президента України від 11 березня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Програма розвитку вугільної промисловості та соціальної сфери шахтарських регіонів на період до 2005 р. (Програма “Вугілля”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kabinetministriv.xrtmp.com/document>
5. Панчишин С. Макроекономіка: Навчальний посібник / С. Панчишин. – К., 2001. – С. 526.
6. Статистичний щорічник України за 2001 рік / За ред. О. Г. Осауленко. – К.: “Техніка”, 2002. – С. 219.
7. Про структурну перебудову вугільної промисловості. Указ Президента України від 7 лютого 1996 р. – №116 // Урядовий кур'єр. – 1996. – 15 лютого.
8. Про комплексні заходи щодо реалізації Національної енергетичної програми України до 2010 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 липня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Про стан справ у вугільній промисловості та хід виконання Указу Президента України від 7 лютого 1996 року №116 “Про структурну перебудову вугільної промисловості”. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 р. №521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Там само.
11. Порядок визначення вугледобувних підприємств, яким надається державна підтримка, та механізм її надання. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28

- березня 1997 р. №280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Програма закриття неперспективних вугільних шахт і розрізів торфодобувних підприємств. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 1997 р. №280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
 13. Статистичний щорічник України за 2001 рік. – К.: “Техніка”, 2002. – С. 121.
 14. Про заходи щодо подальшої реалізації Національної енергетичної програми України до 2010 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. №1757 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrgold.net/links/21951/21962/>
 15. Програма “Українське вугілля”. Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2001 року, № 1205 // Уголь Украины. – 2001. – №10. – С. 5-6
 16. Програма “Українське вугілля // Уголь Украины. – 2001. – №10. – С. 5-38.
 17. Там само. – С. 8. 19.
 18. Там само. – С. 9.
 19. Там само.
 20. Концепція розвитку вугільної промисловості. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 липня 2005 р. №236-р. // Уголь Украины. – 2005. – №9. – С.3-4.
 21. Там само. – С.4.
 22. Там само.
 23. Енергетична стратегія України на період до 2030 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. №145-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_2008_03_26/FIN38530
 24. Там само.
 25. Там само.
 26. Там само.
 27. Див.: Єрмілов С. Енергетична стратегія України на період до 2030 р: проблемні питання змісту та реалізації / С. Єрмілов // Дзеркало тижня. – 2006. – 27 травня.
 28. Там само.

29. Див.: Концепція реформування вугільної галузі. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
30. Там само.
31. Там само.
32. Там само.
33. Там само.
34. Там само.
35. Мінвуглепром дав старт реформі вугільної промисловості. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mvr.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=83953&cat_id=83903
36. Там само.

Розділ 3. Формування нормативно-законодавчого середовища вугільної промисловості

3.1. Конституційні основи нормативно-законодавчого середовища

1. Конституція України. – К.: Школа, 2006. – 46 с.
2. Цивільний кодекс України. – Харків.: ТОВ «Одіссей», 2006. – Ст. 326.
3. Там само. – Ст. 327.

3.2. Формування гірничого законодавства

1. Про надра. Кодекс України. Прийнятий Верховною Радою України 27 липня 1994 р. (редакція від 16 жовтня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Шевченко Д. Закон повинен працювати! Регулювання відносин у сфері надрокористування / Д. Шевченко // Правовий тиждень.–2008 – 15 липня.– С.18.
4. Положення про порядок надання гірничих відводів. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Гірничий закон України. Прийнятий Верховною Радою України 6 жовтня 1999 р. (редакція від 9 квітня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. Закон України «Про угоди про розділ продукції». Прийнятий 14 вересня 1999 р. (редакція від 27 березня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Закон України «Про державну геологічну службу України». Прийнятий 4 листопада 1999 р. (редакція від 16 жовтня 2012 року.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Каталог нормативних документів, використовуваних в угольній промисловості. – Донецьк: ДонУГІ, 1996.
9. Квасник О. І., Шамало М. Д. Удосконалення системи нормативних документів / О. І. Квасник, М. Д. Шамало // Вугілля України. – 1998. – №4. – С.18.

3.3. Роль загального законодавства у формуванні інституційного середовища вугільної галузі

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Прийнятий 25 червня 1991 р. (редакція від 16 червня 2012 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Закон України «Про аварійно-рятувальні служби». Прийнятий 14 грудня 1999 р. (редакція від 23 вересня 2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Закон України «Про пожежну безпеку». Прийнятий 17 грудня 1993 р. (редакція від 17 лютого 2011 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Закон України «Про охорону праці». Прийнятий 14 жовтня 1992 р. (редакція від 2 червня 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення». Прийнятий 24 лютого 1994 р. (редакція від 17 лютого 2011 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

Розділ 4. Реформування відносин власності у вугільній промисловості

4.1. Основні напрями трансформації відносин власності в Україні

1. Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. Економічний словник / Г. В. Осовська, О. О. Юшкевич, Й. С. Завадський. – К.: Кондор, 2009. – С. 182. Подібної думки щодо визначення категорії власності дотримуються також В. Е. Коломойцев, Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовський, Е. Б. Стародубцева та інші автори.
2. Основи економічної теорії. Підручник. 3-тє вид. / За редакцією Ю. В. Ніколенка – К: ЦУЛ, 2003. – с. 49.
3. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т.1/ Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000 – С. 237.
4. Экономическая энциклопедия / Науч.-ред. совет издательства «Экономика»; Ин-т экономики РАН; Гл. ред. Л. И. Абалкин – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – С. 736.
5. Румянцева Е. Е. Новая экономическая энциклопедия: 4-е изд. / Е. Е. Румянцева. – М.: ИНФРА–М, 2011. – С. 627.

6. Лопатинський Ю. М. Трансформація інституту власності / Ю. М. Лопатинський [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zbirnik.bukuniver.edu.ua/issue_articles/15_1.pdf
7. Там само.
8. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т1. / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2000 – С. 244–245.
9. Там само. – С. 237, 239–240.
10. Закон України «Про приватизацію державного майна». Прийнятий Верховною Радою України 4 березня 1992 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Там само.
12. Статистичний щорічник України за 2005 рік / за ред. О.Г. Осауленка. – К: Видавництво «Консультант», 2006. – С. 82.
13. Еволюція відносин власності [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.br.com.ua>.
14. Там само.

4.2. Реорганізація відносин власності у вугільній промисловості

1. Вугільна промисловість України [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://ur.wikipedia.org/wiri % DO % 92%D1 % 83%](http://ur.wikipedia.org/wiri%20%D1%83)
2. Вугільний Донбас у другій половині ХХ століття: [Коллективна монографія / за ред. З.Г.Лихолобової]. – Донецьк: ДНУ, 2001. – С.244-245.
3. Там само. – С.245-246.
4. Про корпоратизацію підприємств. Указ Президента України від 15 червня 1993 р. №210/93 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zakon 2. rada.gov.ua/laws/show/ 210/93-2004- /print 1329896420054449](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/210/93-2004-/print1329896420054449)
5. Положення про порядок корпоратизації підприємств. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. №508 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508-93-%D%BF/print>

6. Полтавец В.И. Проблемы трансформации угольных объединений при вхождении в рынок / В. И. Полтавец // Уголь Украины. – 1993. – №8. – С. 3.
7. Цит за: Вугільний Донбас у другій половині ХХ століття: [Коллективна монографія / за ред. З. Г. Лихолобової]. – Донецьк: ДНУ, 2001. – С.247.
8. Про холдингові компанії, що створюються в процесі корпоратизації та приватизації. Указ Президента України від 11 червня 1994 р. №224/94 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/224/94/print1329896420054449>
9. Про додаткові заходи щодо делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській обласним державним адміністраціям повноважень щодо управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності. Указ Президента України від 21 лютого 1994 р. №61/94 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61/94>
10. Полтавец В. И. Проблемы трансформации угольных объединений при вхождении в рынок / В. И. Полтавец // Уголь Украины. – 1993. – №8. – С. 4.
11. Про підготовку заходів щодо стабілізації роботи вугільної промисловості України. Розпорядження Президента України від 21 травня 1994 р. №39/94-рп [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://expert-ua.info/document/archivegk/law2>
12. Про заходи стабілізації роботи підприємств вугільної промисловості. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 1994 р. №463 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://expert-ua.info/document/archivegk/law3>
13. Про структурну перебудову вугільної промисловості. Указ Президента України від 7 лютого 1996 р. №116/96. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nrlg=116%2F96>
14. Вугільний Донбас у другій половині ХХ століття: [Коллективна монографія / за ред. З. Г. Лихолобової]. – Донецьк, ДНУ, 2001. – С. 251.
15. Чиликин А. И. Предприятия угольной промышленности Украины в системе рыночных отношений: теория и практика / А. И. Чиликин. – Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. – С. 174-175.

16. Ященко Ю. П. Управление процессами финансового оздоровления угольных компаний / Ю. П. Ященко. – Уголь Украины. – 2003. – №8. – С. 5-6.
17. Там само. – С. 6 -7; Вугільна галузь. Стратегія розвитку та шляхи перетворень [Електронний ресурс] / А. І. Шевцов, М. Г. Земляний, В. В. Вербинський. Режим доступу: <http://www.ab.niss.gov.ua/docs/energy/147/index1.htm>
18. ОАО «Павлоградуголь»: работа на будущее, получать результаты сегодня [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://docs_google.com/viewer?a=v&g=cache
19. ОАО «Краснодонуголь» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://file.liga.net/company/2151-krasnodonygol>
20. Мандрик В. О. Проблеми приватизації вугільної промисловості України та доцільність її проведення / В. О. Мандрик // Науковий вісник Львівського національного лісотехнічного університету. Серія 4. Економіка, планування і управління галузі – 2010. – Вип. 20. – С. 240.
21. Кабмін зайнявся продажем вуглепрому // NEWSru/ua// Економіка. – 2008 р. 25 лютого. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://txt.news.ru.ua/finance/25feb2008/ugleprom_print.html
22. Там само.
23. Там само.
24. Там само.
25. Кабмін схвалив Закон про програму приватизації на 2008-2012 роки // NEWSru/ua// Економіка. – 2008 р. – 26 березня. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://txt.news.ru.ua/finance/26mar2008/prsvatizacia_print.html
26. Тимошенко підготувала лоти для приватизації вуглепрому. У ФДМ здивовані // NEWSru/ua// Економіка. – 2008 р. – 27 червня. – [Електронний ресурс]. Режим доступу http://txt.news.ru.ua/finance/27jun2008/loty_print.html
27. Мінвуглепром підготував 22 лоти для продажу. До них увійдуть 120 шахт // NEWSru/ua// Економіка. – 2008 р. – 27 червня. – [Електронний ресурс]. Режим доступу <http://txt.news.ru.ua/finance/14jul2008/poltavec.html>
28. «Прихована приватизація» Кабміну: вуглепром продадуть без аукціонів і конкурсів //NEWSru/ua// Економіка. – 2008 р. –

- 14 липня. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://txt.news.ru.ua/finance/14jul2008/ygleprom_print.html
29. Там само.
30. Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 р. №430 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/430-2009-%D0%BF/print1333980429519286>
31. Про приватизацію державного майна. Закон України прийнятий Верховною Радою України 4 березня 1992 року №2163 XII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed20090613/print1338190331906652>
32. Про зупинення дії постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 року №430. Указ Президента України від 29 травня 2009 року №375/2009 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375/2009/print1329896420054449>
33. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості» (справа про відчуження майна державних вугледобувних підприємств) м. Київ 29 вересня 2009 року №22рп/2009. Справа №1-45/2009. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://advocat-cons.snfo/index.php?newsid=4299>
34. Ільїн А. Шахти продадуть або закриють / А. Ільїн [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua/~2/0/all/2010/09/10/209202>

Розділ 5. Реорганізація системи управління вугільною промисловістю

5.1. Управління як складова інституційного середовища

1. Василенко Н. В. Институциональная среда и управление / Н. В. Василенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: nvasilenko.dreaktor.ru/index.php?newsid

2. Конституція України. – К.: Школа, 2006. – Ст. 116.
3. Граждан В. Д. Теория управления / В. Д. Граждан. – М.: Гардарики, 2007. – С. 237.
4. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади». Прийнятий Верховною Радою України 17 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page>
5. Там само. – Ст. 24.
6. Конституція України. – К.: Школа, 2006. – Ст. 119.
7. Палеха Ю. І., Леміш Н. О. Загальне документознавство. Навчальний посібник / Ю. І. Палеха, Н. О. Леміш. – К.: Ліра-К, 2008. – С. 167, 226.
8. Организация работы с документами / Под ред. В. А. Кудряева и др. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 91, 105-106, 121.
9. Державний класифікатор управлінської документації. ДК 010-98. – К.: Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації, 1998. – С.1.

5.2. Еволюція системи управління вугільною галуззю

1. Фищенко С. П. От центрального правления к государственному комитету / С. П. Фищенко // Уголь Украины. – 1991. – №8. – С. 7.
2. Положення про Державний комітет України по вугільній промисловості. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [/http://zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
3. Про корпоратизацію підприємств. Указ Президента України від 15 червня 1993 року №210/93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/210/93>
4. Про затвердження Положення про спостережну раду. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 липня 1993 року №556 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http // zakon 2. rada. gov. ua/ laws/show/556-93-%](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/556-93-%)
5. Положення про Міністерство вугільної промисловості України. Затверджено Указом Президента України від 30

- грудня 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/? code = 824/94>
6. Там само.
 7. Статут відкритого акціонерного товариства «Донецькшахтобуд» / Поточний архів Міністерства палива та енергетики України, оп.1, спр.136, арк. 8-14.
 8. Там само.
 9. Про стан справ у вугільній промисловості та хід виконання Указу Президента України від 7 лютого 1996 року №116 «Про структурну перебудову вугільної промисловості». Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 р. №521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
 10. Про хід структурної перебудови вугільної промисловості. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 1997 р. №280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
 11. Статут Державної акціонерної компанії «Вугілля України». Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 1998 р. №1577 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ua.zakon.com/document/data_aa/pg-icnfst.htm
 12. Повний С. М. Паливно-енергетичні біржи як інструмент державного регулювання економіки/ С. М. Повний // Збірник наукових праць ДонДУ. – Донецьк: Норд-Прес, 2005. – С. 96-106.
 13. Положення про Державний департамент вугільної промисловості. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc?ui/=1049.1821.0>
 14. Про утворення Національної акціонерної компанії «Вугілля України». Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. №1363 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1363-2004-%D/print1336975808969958>.

15. Хохотва И. А. Создание Национальной акционерной компании «Уголь Украины» / И. А. Хохотва // Уголь Украины.– 2005.– №1.– С.4.
16. Вуглепром: новий етап реформування // Президентський вісник.– 2004, 28 липня. – №19.
17. Євдокімов Ф. І. Організаційно-економічний механізм об'єднання промислових підприємств: монографія / Ф. І. Євдокімов, Н. В. Розумна. – Донецьк: ДВНЗ «ДонНТУ», 2010. – С. 135-136.
18. Положення про Міністерство вугільної промисловості України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua /print/?ff=10&uid=1096.1527.3&type=0](http://zakon.nau.ua/print/?ff=10&uid=1096.1527.3&type=0)
19. Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств та повноважень управління корпоративними правами держави щодо господарських товариств. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2005 р. №417-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/print/?ff=0&fsuid=1095.385>.
20. Підраховано за: Про затвердження переліку державних підприємств та господарських товариств, що належать до сфери управління Мінвуглепрому. Наказ Міністерства вугільної промисловості від 25.11.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/print/?ff=5&fs=8&uid=1041.13678>.
21. Результати та наслідки санації вугільних шахт України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// ua.-referat.com/](http://ua.-referat.com/)
22. Підраховано за: Про затвердження переліків державних підприємств, установ, організацій та об'єднань, що належать до сфери управління Міненерговугілля та господарських товариств, щодо яких Міненерговугілля здійснює управління корпоративними правами держави. Наказ Міністерства енергетики і вугільної промисловості України від 01.04.2011 №39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// zakon.nau.ua/ doc/?nid=1041.13678](http://zakon.nau.ua/doc/?nid=1041.13678)

23. Про управління об'єктами державної власності. Закон України, прийнятий Верховною Радою України 21 вересня 2006 р. №185-V/ (в редакції від 13.03.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/print/?ff=5&fs=8&uid=1131.52.12>.
24. Положення про управління вугільної промисловості Донецької облдержадміністрації. Затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації 12 червня 2007 р. №368 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.donoda.gov.ua/mai/ua/publication/content/10966.htm
25. Про заходи з реформування організаційних структур управління вугільною промисловістю. Наказ Міністерства вугільної промисловості України від 8 квітня 2010 р. №108 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://napravo.net/akty/nakaz/page37.htm>

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. Поняття і сутність інституціоналізму та інституційного середовища	6
1.1. Інституція як базова категорія інституціоналізму	6
1.2. Методологічні принципи інституціоналізму класичного напрямку.....	16
1.3. Інституційне середовище розвитку економіки...	38
РОЗДІЛ 2. Економічна політика держави як складова інституційного середовища	54
2.1. Сутність і зміст економічної політики держави.	54
2.2. Пріоритети державної політики розвитку вугільної промисловості: плани і реалії	65
РОЗДІЛ 3. Формування нормативно-законодавчого середовища вугільної промисловості	109
3.1. Конституційні основи нормативно-законодавчого середовища	109
3.2. Формування гірничого законодавства.....	116
3.3. Роль загального законодавства у формуванні інституційного середовища вугільної галузі...	145
РОЗДІЛ 4. Реформування відносин власності у вугільній промисловості	162
4.1. Основні напрями трансформації відносин власності в Україні.....	162
4.2. Реорганізація відносин власності у вугільній промисловості.....	176
РОЗДІЛ 5. Реорганізація системи управління вугільною промисловістю	205
5.1. Управління як складова інституційного середовища	205
5.2. Еволюція системи управління вугільною галуззю	214
ВИСНОВКИ	249
ПОСИЛАННЯ	251